

Occasional Paper No. 161

November 2005

如何制定減少 跨代貧窮的社會政策

鄧廣良 林靜雯 編

香港
亞太
研究
所



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG

SHATIN, NEW TERRITORIES

HONG KONG

公共政策論壇報告

如何制定減少跨代貧窮的社會政策

鄧廣良
林靜雯
編

香港中文大學
香港亞太研究所

編者簡介

鄧廣良博士為香港中文大學社會工作學講座教授兼系主任。

林靜雯博士為香港中文大學社會工作學系助理教授。

© 鄧廣良、林靜雯 2005

ISBN-10: 962-441-161-1

ISBN-13: 978-962-441-161-4

版權所有 不准翻印

目 錄

前言	1
討論內容	
市民對政府扶貧政策態度意見調查	2
兒童貧窮的原因和處理	6
香港的貧窮現況	9
如何制定減少跨代貧窮的社會政策	12
以資產為本的政策減少跨代貧窮	16
貧窮家庭及其需要	23
討論	27
附錄一：參加者名單	35
附錄二：市民對政府扶貧政策態度意見調查	36

如何制定減少跨代貧窮的社會政策

前言

(楊汝萬)

香港亞太研究所舉辦公共政策論壇已經有好幾年。從1998年開始，我們選擇年內一些重要的政策，讓學者、政府官員和香港市民共同討論。今天的議題是扶貧。扶貧是2005年施政報告內的一個重要議題。政府察覺到在經濟全球化影響之下，出現「工種外移」和失業率高企的情況。而社會上部分的低收入人士經過了這幾年，經濟情況同樣轉壞，他們需要社會的關懷和幫助。

政策的重點是如何減少跨代貧窮。與此同時，政府成立了扶貧委員會，有很多委員也出席了今天的論壇。現在，委員會已開始運作。在施政報告內，除了提出設立扶貧委員會外，也提出設立攜手扶弱基金、兒童發展先導計劃等。稍後，鄧廣良教授會根據2005年2月的電話調查結果，簡報市民對這些措施的看法和探討市民的有關態度。

從一個廣闊的角度來看待扶貧的問題，其實由來已久。在古時的封建社會，社會不平衡的現象被視作理所當然，也是一個常態。無論在東方或西方社會，奴隸制度、權力和財富向宗教或其他重心傾斜，同樣十分普遍。在1980年代至二十世紀末這段時間，是全球化最興旺的時期，但根據聯合國的統計數字，貧困人口在這段時期大幅增加，28億人口的經濟狀況比以往差了。另外，大多數貧困人口聚居於南亞和非洲。世界銀行是採用一日一美元或是一日兩美元來計算貧窮家庭入息中位數。根據這個數字，全球墜入貧困網的人數是數以億計。所以

從宏觀的角度看，貧窮問題相對於現今科技發達和財富積聚明顯的國家來說，確是一個很大的諷刺。

再就香港而言，關乎社會榮辱安定的扶貧政策，有學者和觀察者認為，政府致力推動紓解貧困的同時，一定不能矯枉過正，因為這樣會使香港快步邁向福利社會。有些在香港長期居住的市民認為，香港人的拼搏精神，是靠自力更生和吃苦鍛鍊出來，這種精神需要經過長時期的磨練。但今天的貧困社群，則傾向求助於政府而不反求諸己。「靠人不靠己」這個概念在這一代似乎十分盛行。我覺得，這是一個不健康和有害香港長遠發展的趨勢。明顯地，新成立的扶貧委員會是必須平衡各方面的利益和理念，為政府貢獻良策。在幫助貧困社群的同時，不要增加社會矛盾。這是一個頗大的挑戰，而這工作對於香港未來發展是十分重要的。

最後，在此我祝扶貧委員會和有關的工作可以順利開展。它們的工作任重道遠，同時也深受社會各階層關注。希望它為香港帶來更安定和更繁榮的日子。我在此再次多謝今天出席的嘉賓，正是你們帶來美麗的陽光和風和日麗的天氣，因為我們好幾天都沒有見到太陽了，亦是你們帶來了這美好的環境給我們討論今天的重要課題。我預祝今天的研討會取得美滿成果。多謝各位。

市民對政府扶貧政策態度意見調查

（鄧廣良、林靜雯、張宙橋）

貧窮問題在過去數年成為香港市民關注的議題。行政長官在2005年的施政報告亦提出一系列扶貧政策，包括設立扶貧委員會和攜手扶弱基金、推行兒童發展先導計劃、增撥資源予學校及青年機構提供課餘及興趣活動，以及提供各種補助和津貼以提供進修上進的機會。

為瞭解市民對政府扶貧政策的態度和意見，香港中文大學香港亞太研究所在2005年2月18日至2月22日進行了一項民意調查，以電話隨機抽樣方式，成功訪問了1,005位年滿18歲的香港成年市民（抽樣方法見附錄二）。

在1,005位受訪者中，男女約各佔一半（46.4%為男性，53.6%為女性）。其中六成以上（65.4%）年齡介乎30至59歲，30歲以下者佔19.1%，而60歲或以上者則只有15.6%。教育程度在高中或以上者佔67.5%，初中者佔16.4%，而小學或以下者則佔16.1%。逾半為在職人士（53.1%），家庭中有人納稅的受訪者有679人。家庭人均每月收入在4,000元以下的貧窮受訪者有220人。

對貧窮問題的態度

受訪市民覺得本港的貧窮問題頗嚴重，有近半數（46.5%）受訪者覺得本港的貧窮問題嚴重或非常嚴重，覺得問題不嚴重或非常不嚴重者則只有一成（10.4%）。對於跨代貧窮，則覺得其嚴重性略低，只有約四成（38.2%）的受訪者覺得問題嚴重或非常嚴重，而覺得不嚴重和非常不嚴重者則有近二成（18.8%）

（見附錄二表一）。大部分的受訪者（58.5%）認同政府有責任解決社會的貧窮問題，而覺得沒有責任的則只有7%（見附錄二表二），這顯示市民對政府承擔解決貧窮問題抱有期望。

對扶貧政策的意見

市民並不預期施政報告所提出的扶貧政策對紓解貧困有很大幫助。對於行政長官在施政報告內成立「扶貧委員會」及「攜手扶弱基金」的建議，受訪市民預期此兩者對紓解貧窮問題的作用只是一般（分別為33%及32.6%），對於扶貧委員會，有三成半（35%）的受訪者覺得作用不大（有7.7%覺得完全沒有幫助，而有27.3%覺得無甚幫助），覺得有作用的只有約兩成（21.6%）。雖然，市民覺得攜手扶弱基金較扶貧委員會的

4 如何制定減少跨代貧窮的社會政策

作用略佳，有近三成（28.7%）覺得基金有助紓解貧窮，但亦有近三成（28.8%）覺得作用不大（見附錄二表三）。

整體來說，受訪者不覺得施政報告內所提出的扶貧政策對解決跨代貧窮問題有很大幫助（32.9%覺得沒有幫助，37%覺得一半半，而只有20.1%覺得有幫助）。相對於「扶貧委員會」和「攜手扶弱基金」，其他三項較具體的扶貧措施在受訪市民心目中有較正面的肯定，其中以提供補助和津貼，讓青少年有進修機會一項被認為幫助最大（有49.6%的受訪者覺得有幫助，只有19.5%覺得幫助不大）。而對於兒童發展先導計劃和增撥資源提供課餘及興趣活動，受訪者亦覺得有助紓解社會的貧困問題（分別有42.2%及44%的受訪者覺得上述兩項措施有效）（見附錄二表三）。

市民的有關意見差異頗大，當中最大的分歧是在於增撥資源予學校及青年機構提供多些課餘及興趣活動的預期效果（標準偏差27.4）。無論如何，市民在各項意見上的偏離程度平均都超過一個級別。因此，市民對扶貧有關的意見，並未達到共識。

個人和家庭背景對貧窮問題看法的影響

受訪者如何看待貧窮問題及跨代貧窮問題的嚴重性，受下列個人及家庭背景因素影響：

- 現正接受或曾接受綜援的受訪者，比從未接受者較多覺得跨代貧窮問題嚴重（52.7%相對於40%）。
- 非納稅人比納稅人較多覺得貧窮問題嚴重（50.5%相對於44%）。
- 家中沒有納稅成員的受訪者，比家中有納稅成員的受訪者，較多覺得貧窮問題嚴重（55.6%相對於45.2%）。
- 同樣的，家中沒有納稅成員的受訪者，比家中有納稅成員的受訪者，較多覺得跨代貧窮問題嚴重（54.3%相對於44.4%）。

- 家中有學前兒童的受訪者，比家中沒有學前兒童的受訪者，較多覺得跨代貧窮問題嚴重（51.5%相對於39.3%）。
- 就業狀況不同的受訪者，對扶貧的意見顯著不同，失業和待業人士比就業人士較多覺得貧窮問題嚴重（63.6%相對於46.4%）。
- 家庭收入愈高的受訪者愈覺得貧窮問題不嚴重。如以家庭人均收入不足4,000元作為貧窮家庭，則有關家庭的受訪者比其他受訪者，較多認為貧窮問題及跨代貧窮問題嚴重（分別為54.9%及48.2%相對於46.6%及38.6%）。

個人與家庭背景對扶貧政策意見的影響

受訪者如何看待施政報告內所提出的扶貧政策，亦受下列個人及家庭背景因素影響：

- 現接受及曾接受綜援的受訪者，比從未接受者較多預期扶貧政策有助紓解貧窮問題（32.2%相對於21.5%）。
- 非納稅人比納稅人，較多贊成施政報告內所提出的扶貧政策（52.2%相對於45.3%）。
- 家中沒有納稅成員的受訪者，比家中有納稅成員的受訪者，較多覺得政府有責任解決貧窮問題（67.6%相對於55.8%），贊成有關扶貧政策的比例亦較高（51.6%相對於38.6%）。
- 失業和待業人士比就業人士較多贊成施政報告內所提出的扶貧政策（42.4%相對於38.5%）。
- 教育程度對贊成施政報告內所提出的扶貧政策有顯著影響。小學或以下程度的受訪者較多贊成有關政策（55.2%），而教育程度較高者（高中或以上）則較少贊成（39%）。
- 家庭收入愈高，愈少贊成施政報告內所提出的扶貧政策。例如家庭收入一萬元以下的受訪者比收入一萬元或以上者較多贊成（57%相對於37.2%）。

6 如何制定減少跨代貧窮的社會政策

- 同樣的，貧窮家庭的受訪者，比其他人士較多認為政府有責任解決貧窮問題（67.6%相對於55.9%），預期兒童發展先導計劃有助紓解貧窮問題的比例也較高（48.7%相對於41.8%），以及較多贊成施政報告內所提出的扶貧政策（55.8%相對於37.1%）。
- 貧窮家庭中有在學成員的受訪者，比其他人士較多認為政府對解決貧窮問題的責任較大（76.1%相對於58.2%）。
- 貧窮家庭中有在學成員的受訪者，比其他人士較多覺得增撥資源予學校及青年機構提供多些課餘及興趣活動有助紓解貧窮問題（47.4%相對於23.8%）。

總結

調查結果顯示，雖然受訪者對貧窮問題的看法有差異，卻普遍認同解決貧窮問題是政府需承擔的責任，其中以貧窮家庭對政府的期望更高。調查結果顯示市民在這方面的期望。

對施政報告內所提出的扶貧政策，受訪者的支持程度只屬一般，而且意見差異頗大。是否接受綜援、要否納稅、就業狀況、家庭收入及家庭狀況對受訪者對貧窮問題的嚴重性和政府解決貧窮問題的責任的看法有相當影響。這些影響反映了本身的需要和利益。

兒童貧窮的原因和處理

（馮檢基）

很開心能夠回到中大，我自己曾經在這裏讀了五年書。首先，我想貧窮問題如果只抽取兒童問題來研究是不足夠的，因為兒童貧窮的原因是因為他們生活在貧窮家庭。如果要解決跨代貧窮問題，必須先整體瞭解貧窮是什麼一回事，也就是為什麼會有貧窮家庭？其次是瞭解貧窮家庭的兒童有什麼需要，而

這些需要又可以怎樣處理，所以我認為兒童貧窮問題是家庭貧窮問題的一個分枝。第三點是我希望提出對貧窮文化的一些想法，即是社會對這些貧困人士會否有歧視或是標籤的情況？這些標籤對於生長在貧窮家庭的兒童會否造成信心上的打擊？第四點是我希望瞭解究竟社會有沒有為這些人士提供機會，讓他們可以在社會階梯上爬升。不論往上或是往下，每個人都應該有同樣的機會，如果貧窮家庭能夠有機會向上爬，他們子女的情況也會有所改善，但是如果沒有機會，子女也就難於上進。最後一點，我認為政府的政策，包括兒童發展先導計劃、青少年中心和學校的課外活動、15至24歲的師徒計劃等，都未能針對我剛才所說的最基本貧窮問題，只是些治標的方法。其他的培訓計劃我覺得是好的，但我們必須有跟進的工作和就業機會。而剛才所說的五點都是我認為需要處理的基本大方向。

要處理這些問題，我們需要先處理文化問題。一直以來，政府都強調貧窮是個人問題，是因為個人懶惰所致。但其實現時香港約有70萬的在職貧窮人士，他們有工作，但只得很低的薪金，難道要他們長時間工作嗎？如果以12元時薪為例，他們每日工作12小時，一個月只得5,000元，這收入不足以讓他們支付一個四人家庭的開支。我認為是因為香港的經濟轉型，工種少了，工作也少了，而讓人往上爬的機會也少了。怎樣可以解決這問題呢？現在我們所著重的是高科技、高知識，這對社會上的中年人士是不易處理的，也是培訓不了的。所以我建議，政府是否可以向低看一看？而不是什麼也要求高知識呢？政府是否可以推行二元經濟呢？我並不反對經濟轉型，但我們同時要照顧跟不上經濟轉型的人士，政府是應該推行一些積極干預的政策。我的意思是劃出一些空地來發展工業，讓有關人士可以參與其中，如新界最近的回收工業。除了新界外，九龍又是否可以發展這些香港現時需要的新興工業呢？這樣便可以開拓多一些工種，讓更多人可以就業。

另外，正如我剛才說，只有12元時薪是否一個合理的價

錢呢？他們付出了一天絕大部分的時間，卻供養不了自己的家庭。在香港這樣一個富裕的社會，相對於一年平均是23,000美元的人均GDP，這是一個不合理的價錢，絕對是個社會問題。第二，對於解決兒童貧窮問題，有兩件事需要考慮。一是教育。剛才提出的計劃如青少年中心或者學校應該提供更多服務，這裏不予評價，待有關計劃推出細節才加以討論。但以深水埗為例，我們沒有為這個社區提供新的設施，有些中心曾推行電腦回收計劃，打算送給區內兒童，但是兒童卻拒絕接收，因為他們家裏根本沒有空間放下一台電腦。他們平日只可以在床上做功課，在床上玩耍，根本沒有多餘的空間放置電腦。但是學校要求的功課都需要用電腦，於是我們就想辦法。由於已經不能再興建社區中心，我們提議學校延長開放時間供學生使用校內電腦。但是學校卻有困難，令這建議討論了幾年都不能推行，例如電腦維修保養的問題、人手安排的問題、行政費用等問題，而政府也沒有給予支持或回應。由於居住環境差，兒童只有一張床的活動空間，他們根本沒有心留在家中做功課，甚至不想留在家中，所以他們會走到街上，於是有可能遇到不好的人。我們曾經提出一些建議，但是政府沒有理會，如我們提議舊區重建，為居民提供新的居住環境，給他們多一些居住空間，建設更多屋邨設施等。貧窮並不單單是錢的問題，居住設施也是一個問題。深水埗是最遲推行舊區重建的一區，如果能夠收回舊樓宇，改善居住環境，兒童就會有一個較好的成長環境。又如小班教學對小朋友的學習很有好處，為什麼遲遲不推行呢？政府連這些主要的貧窮問題都沒有提出針對性的解決辦法，又怎樣可以靠那些兒童發展先導計劃解決問題呢？我是不相信的。

最後我希望提出兩點，扶貧委員會到現在也不願意訂出一條貧窮線，那社會又怎能為貧窮下一個定義？5,000元、4,000元收入，還是3,000元？我不知道，他們會說，不如以對象劃分吧，難道長者、兒童、失業人士等都各自劃一條貧窮線嗎？而

開會後委員會說會請經濟專家做一份研究文件，而傳聞說兩個月後只能定出一個研究方法，再開會評論方法是否可行，然後又不知道要用多少時間定出指標、又再作評論。到何時才能定出一條貧窮線呢？這樣慢的進度，很容易令人覺得政府根本沒有決心、沒有意志處理貧窮問題。即使將來我的提議如開放學校等能被接納，我願意為他們寫一張清單，但是解決問題的方向並不是這樣的。現時的經濟政策在製造貧窮人士，這些重要的問題為什麼不加以理會呢？作為立法會議員，我便要用立法會的機制推動政策，我要比政府的工作更快一步。如我們會在四月對各國的扶貧政策進行比較研究，讓議員給予意見。五月會推出另一份文件，指出香港其實已有很多不同的貧窮界定，根本不需要再慢慢重新研究，希望這能給予政府壓力。扶貧委員會現在經常徵求不同人士的意見，難道政府沒有自己的意見？政府沒有自己的價值觀？既然願意成立扶貧委員會，我相信政府是有一定的價值觀，政府一定是同意社會有貧窮問題存在。所以我們會從三個方面與政府商議有關事項，一是立法會，二是區議會，而民協亦正進行有關工作。希望其他政黨亦能一起進行，因為需要政府、議會、民間三方面合作。但如果政府沒有合作意願，那怎樣推行？我們便唯有自己進行工作，再向政府施壓。今天我大概先和大家分享這些意見。

香港的貧窮現況

(周永新)

引言

我對香港貧窮情況的研究，也差不多有30年了。1970年代中，我正在編寫自己的博士論文，研究的是東南亞地區的社會保障制度。比較之下，發覺香港的情況不算好，也不太差，窮人可得當時公共援助的保障。菲律賓和馬來西亞也是發展中地

區，但按照官方數字，它們國民中有三分之一以上生活在貧困之中，溫飽也成問題。

貧窮是普世現象，無論一個地方如何富庶，總有些人基於某些原因而貧窮。另一方面，就是人的溫飽不成問題，但相比之中，總有些人感覺自己生活不如人，在別人和自己眼中也算是貧窮了。

貧窮有客觀的條件也有主觀的感受，所以是相當複雜的研究課題。況且生活的物質條件和方式隨時代而不斷改變，貧窮的定義便難有永恆的標準，正是此一時也、彼一時也，關乎貧窮的研究便必須經常進行。

窮人的數目與貧富差距

以領取綜援的人數來說，香港現有窮人的數目是歷來最多。接近700萬的香港人口中，約有50萬倚靠綜援維持基本生活。這50萬人為什麼貧窮？以下再作解釋，但一些人認為窮人數目增加，是香港貧富懸殊產生的結果，這看法卻甚有商榷餘地。

單從數字看，香港收入最平均的時期是在1970年代，主要原因是當時四成多勞動人口從事製造業，收入較平均；但到了1990年代，製造業式微，大部分勞動人口從事服務業，收入差距較大。因此，除非政府在財政政策上作出重大改變，著意縮減高低收入的實質距離，否則貧富差距擴大是意料中事。事實上，收入分布與經濟結構最有密切關係，而政府的財政政策只能產生輕微的均衡作用。

香港貧富差距擴大與綜援個案的增加，只是一時的巧合，兩者不一定有關係。綜援的個案數目受眾多因素影響，貧富差距只是其中之一，也不是最重要的。

香港窮人的數目為什麼增加？

香港為什麼多了窮人？25年前，我受政府委託對香港的貧

窮狀況進行調查。我採用了Peter Townsend教授倡議的生活方式研究方法來訂定「貧窮線」。調查中我發覺貧窮主要由兩個原因造成：一是年老而缺乏倚靠、二是子女眾多而家庭收入偏低。因此，我建議成立退休保障制度，以減少老來生活無著。至於子女眾多的貧窮家庭，因當時香港已廣泛推行家庭計劃，這類家庭應逐步減少。

回看今天領取綜援的類別，可見香港的貧窮情況變得異常複雜。老弱傷病仍是貧窮的主要成因，但綜援個案中，年老和傷病人士從過往佔九成多，到現在降至六成；其餘四成，分別是失業人士、單親家庭和低收入人士。換言之，今天窮人面對的問題和困難是多方面的，要為他們提供協助，單是金錢並不足夠；至於如何幫助他們脫離貧窮，更須從多方面入手，也不是一兩種措施便可達到目的。

我以前在英國讀書時，聽教授說：「複雜的社會問題，難有簡單的解決辦法。」貧窮當然是複雜的社會問題，所以對於口號式的建議，我都投以懷疑的眼光，寧可相信一些實實際際改善窮人生活的方法，為窮人做一點實事。

如何減少跨代貧窮？

現在返回論壇主題，也就是如何減少跨代貧窮？如何協助貧窮家庭的兒童，本身已異常複雜，至於如何防止他們長大後不再走上他們父母貧窮之路，更是難上加難。但艱難的事總有解決的辦法。

一月初發表的施政報告，特首提出了一些減少跨代貧窮的措施，為0至24歲在貧窮家庭生活的兒童多做一點事。周一嶽局長隨即宣布在屯門、元朗、深水埗、將軍澳四個地區推行試驗計劃。這些計劃是否收效有待驗證，但為貧窮家庭的兒童多提供一點協助總是好的。

研究顯示，在貧窮家庭中長大的兒童，在以下四方面較為欠缺：學習能力（包括語言）、分析視野、社交技巧、自我形

象。貧窮家庭裏的兒童如在這四方面長期落後於環境較佳的兒童，他們以後墮入貧窮之中的機會也相應增加。為了協助貧窮家庭的兒童，我希望政府在推行試驗計劃時，能定下明確的量度指標，作為改善相關計劃和服務的標準。

看闊一點，我認為貧窮家庭的兒童能否走上成功之道（成功不是賺大錢，是發展所長，在社會上有立足的能力），還得看兩個條件。第一是香港教育制度能否達到培育人才的目的。我不是從事教育研究，但減少跨代貧窮，教育的貢獻至大，扶貧委員會中沒有教育工作者是一大憾事。第二是香港社會必須保持競爭力，為有能力人士提供機會。沒有發揮一己所長的機會，或機會窒息了，或為少數人所壟斷，都會把窮人一代一代的壓在最底層。

如何制定減少跨代貧窮的社會政策

（梁魏懋賢）

剛才幾位講者的發言都能引發大家的思考。跨代貧窮這個課題是很易明白的，跨代貧窮是指一代的貧窮或不利環境傳到下一代，父母的貧窮影響子女的成長。剛才周教授與大家回顧過去的歷史，大家都瞭解香港過往的情況。在1930至1950年代期間，有很多兒童失學，又出現童工問題。當時亦正正是香港小童群益會成立，希望針對當時街童等問題。1950至1970年代，由於教育仍然缺乏，我們主要教導他們一些知識。1970至1990年代是屬於香港經濟起飛的時候，物質十分富裕。到1990年代，正正是香港高科技、高增值之年代，是一個競爭十分劇烈的年代，亦有很多社會改革。至於未來發展，我希望可以透過制定一些政策而減少跨代貧窮，這是我們的願望。

至於人口方面，我不會詳加講解，因為大家都很清楚。在兒童貧窮方面，除了接受綜援家庭的小朋友外，當中亦有13萬

多的小朋友是處於入息中位數一半以下的，而某一些區域亦值得我們留意。坊間有很多研究都探討貧窮對兒童的影響，一般認為教育對小朋友十分重要。英國的一份雜誌在一月發表了一項醫學研究結果，指出貧窮小朋友的健康比較差，他們因意外而受傷的機會亦較多。另外，亦有指貧窮家庭對小朋友一些物質供應缺乏，因而對他們的發展亦有很大影響。另一些研究希望找出閱讀能力與貧窮的關係，他們進行了20至40年的研究，瞭解到如果閱讀能力低，會做成貧窮、犯罪和濫藥的情況。有關學習設施方面，由於現在兒童學習需要很多的配套，而社聯之前的研究亦指出，有25.6%的小學生沒有個人電腦，超過40%沒有上網的設備。中學生方面，沒有個人電腦的佔17.4%，沒有上網設施的亦有27%。另外，在課外活動方面，縱使有很多活動是免費的，但是交通費往往是一個問題。在2000及2004年有關綜援兒童心理素質的研究指出，超過五成的兒童是有較多的負面情感，他們會比較悲觀、煩躁和焦慮，而他們的自尊感亦比較低，在抗逆能力方面的表現也是平平，這表示他們遭遇挫折時亦比較難於面對。

貧窮數字亦是大家關注的，不過我們更關注的是進入貧窮的人數相對於脫離貧窮的人數。如果不斷有人進入貧窮，而脫離貧窮的人士是比進入貧窮的人士的數字低，那便是貧窮的延續，問題便會繼續下去。而跨代貧窮的出現，是由於小朋友出生於貧窮家庭，這些小朋友是有比較大的可能成為貧窮的成年人，於是這個循環便再繼續。所以，當我們處理貧窮問題時，是需要處理家庭和兒童兩方面。

現在我嘗試從比較實務的角度探討這個問題。我們分別在沙田區及深水埗區進行了一個機會工程計劃，這是為期20個月的計劃，計劃希望可以給予小朋友及其家庭一個機會。我們針對六至九歲的小朋友，當中亦包括他們的家長。我們從四個層面入手，首先是認知及情緒的發展，第二是健康及營養的關注，第三是學業及學習，在這方面我們選擇一些比較有這方面

需要的小朋友參與，而最後便是親子關係及社交網絡。我們對於每一位小朋友作出定期的家訪並進行一些評估，分幾個階段進行。第一個階段我們會為他們提供一個為期六個月的密集式訓練，每天都會接觸小朋友。在參加者當中，有四成多是正接受綜援的人士，而有三成人士是處於入息中位數一半以下的。在家庭狀況方面，他們有單親家庭的組群，有雙親失業的人士，也有一些是沒有雙親照顧的。在父母學歷方面，比例上學歷低的是很多。而在健康方面，這些小朋友患上近視是很普遍的情況，當中值得關注的是他們很多都沒有配戴正確度數的眼鏡。最近有視光師根據一個權威性的研究結果，指出有很多人在晚年時期導致失明的原因並非青光眼或白內障，而是因為驗眼不適當，或是因為配戴不適當度數的眼鏡。在這些小朋友當中，亦有部分是長期病患者。而有病沒有看醫生的亦有十多個百分比，他們不看醫生的原因除了是因為金錢問題外，更重要是父母沒有時間，或是缺乏交通費。在家庭照顧方面，這些小朋友有一半以上是需獨留在家的。

對貧窮的小朋友來說，他們面對的處境，其實是親職教育不足。在此情況下，家長會因經濟能力而令其對小朋友的照顧變得不全面。同時，也因家長的學歷低，使他們放在小朋友學習上的支援比較缺乏。此外，也會基於家長的信心及能力，令他們在管教小朋友時產生一些迫切的要求和期望，打罵方式也相應增加，這些情況出現於我們接觸的服務對象當中。

另一個課題是有關社會階級的提升。我們相信教育可以給予大家有很多晉升的機會。九年免費教育雖然已經實行多年，但也未必可以讓我們有晉升的機會。特別是由於現在的教育改革，資源要求相對多了，例如體藝、八大範疇、全方位學習等，而學習報告也是其中之一。另一方面，資訊科技的發展也是一個問題，例如我們曾經跟一些學校和他們的學生接觸，他們告訴我們，星期六可讓學生回校參加活動，而且種類也很多。但家長會想，其子女回校一次，花費在交通上的費用要多

少呢？這情況會對貧窮家庭產生很多限制。幾個星期前，我們從報章或傳媒上得知，有很多人覺得貧窮其實是一種動力，因為這可以促使我們發奮。我們亦相信在任何環境之下，都會有不同的人因此而晉升，靠的是自己的能力、競爭、條件和努力，但其實這些人只佔了少數。

在此，我希望以我們的經驗對有關政策的制定提供一些意見。第一，我們強調要以兒童為本，因為兒童處於一個無助的階段，很需要周圍的人士給予他們扶持，給予他們保護。另一方面，我相信人生總有逆境，面對不同的限制、壓力時，我們可以怎樣抵禦呢？我們應協助他們增強能力感，以及協助他們連繫一些網絡，提供空間，看一些比較正面的方向。在這計劃中，我們經常提到，縱使我們的小朋友窮，但他們還是可以快樂的。另外，我們怎樣可以提升個人的資源，包括內在的資源和環境的資源呢？在個人資源方面，我們希望可以盡量減低負面影響，同時加強他們正面的成長經驗和自尊感。所以，給予他們一個平等機會十分重要。同時，他們需要學習認知及控制情緒，解難能力同樣重要。以上措施其實在英、美等國家都已經有為小朋友提供。在環境方面，家庭對小朋友的影響最為重要，所以我們會留意父母管教子女的素質、家庭支援等。有見及此，在這個計劃中我們十分強調家庭參與及培訓。在學校支援方面，有不少學校都針對這些小朋友的需要而提供支援，這是十分重要的。另外，在社區支援方面，我們認為減少社會上的排斥和分化十分重要，如何與社區人士一起面對，是我們要關注的問題。就業問題和失業問題、一些高危組群如單親家庭和有長期病患者的家庭，也是我們在這計劃中需要處理的。看待貧窮問題，我們不可忽略貧富懸殊。除了中央政策方面，我們怎樣可以一起面對這個課題，而在個別地區上，我們是否可以針對不同情況作具體處理呢？

貧窮家庭的問題，並非一朝一夕可以解決，需要長期的關注。所以在政策建議中，我們提議了類似的計劃，有小組活

動，同時亦有個案跟進。主要是希望可以讓這些小朋友、這些家庭有一個邁向成功的機會。希望大家在考慮處理兒童貧窮的時候，可以考慮多一些的層面，以及不同層面之間的配合。總括來說，我們所謂的貧窮，並非單單指生存的問題，而是我們可以給予他們什麼，不單讓他們生活下去，並讓他們有一個生活的機會。

我們並不能單靠教育或是社會福利去處理貧窮問題，所涉及的還有就業、房屋和城市規劃等。例如天水圍的社區設施其實是十分缺乏。所以，我們在想，究竟有沒有機會引入一些城市規劃的知識幫助區內人士，或是改善他們身邊的環境，製造一些機會給予他們。我們要解決貧窮問題，需要由多層面、多渠道、多介入及多專業的方式。剛才鄧廣良教授及林靜雯教授指出政府的責任，這一點我同意。但是並不表示社會上的貧窮人士都向外求助而不要求自己，可能有一小撮人是這樣子，但絕大多數是靠自己的努力。我認為政府有責任，並不等於是將所有責任都推卸給政府，只是政府確有領導性的角色，我們希望這個扶貧委員會並不會在兩年後消失。措施的落實和執行同樣重要，一些比較長時期、系統性的研究也值得多做，例如黃洪教授一直所做的研究等。在2000年的一個國際會議中，有一位聯合國官員指出，全球在二十一世紀會面對三個很大的問題。第一是貧窮的問題，第二是愛滋病的問題，而第三便是傳染病的問題，可見貧窮是全球都正面對的問題，所以香港亦要正視這個問題，而且希望可以落實一些比較長期性的政策。

以資產為本的政策減少跨代貧窮

（黃洪）

以資產為本的政策（Asset-based Policy）

早在1991年，美國華盛頓大學社會發展中心的Sherraden教

授已提出貧窮與資產的關係，近年，他更積極提倡在公共政策中要有包含性的資產建設，而且有關試驗不單在美國亦在全球不同國家推行。¹ Sherraden認為以資產為本的政策是將資源累積並投資於社會及經濟發展。有關投資的形式非常多元化，一方面可以是人們日常對資產的理解，包括自然資源、金融財富和有形財產如房地產，但另方面亦可以是近年社會學有關對資產擴大的觀念，包括人力資本、社會資本、政治參與和影響及文化資本。

從以收入為本到以資產為本的社會政策

Sherraden認為以資產為本的社會政策，較傳統以收入為本的社會政策更能協助貧窮家庭，令其得以發展和更有機會長遠達到脫貧的效果。他認為收入是資源的流動，是人們主要為短期消費而獲取並使用的；而資產是資源的儲存，通過長期累積而擁有，為人們提高長期水平的物資投資提供了保障與資源。

現時大部分福利國家在社會政策中均通過收入的高低來界定貧窮和小康的分別。但資產持有則是測量長期能力和社會投資的一種方式。以資產為本的政策將社會政策從只關注維持收入轉向關注個人、家庭和社區的發展，是對以收入為本政策的一個替代和補充。

包容性（inclusive）的資產為本政策

以資產為本的政策應包含社會中每一個人，亦即是說貧窮人士不應被排斥於鼓勵資產累積之外，美國有很多以資產為

1. 見M. Sherraden (2005)，「以資產為本政策的包容性與科學發展觀」，發表於2005春季國際論壇：21世紀社會政策新理念，清華大學、中國社會科學院社會政策研究中心等主辦，1月22-25日，北京。

本的政策如住房所有稅福利、投資稅福利、公司為員工投資退休金帳戶的稅收福利，以及其他個人退休帳戶、訓練帳戶、各州教育儲蓄等等。這些政策的效果是巨大的，但往往對窮人不利。每年稅收支出超過3,000億美元用於資產（房屋、投資、退休金），其中超過90%流入年收入超過50,000美元的家庭中。

Sherraden認為福利國家的窮人沒有同樣機會和補貼來累積資產。原因來自三方面：第一，窮人很少擁有房屋、投資或退休金帳戶，而這是以資產為本政策的目標。第二，對窮人積累資產，沒有任何稅收或其他方面的獎勵。第三，有資產審查的福利政策其資產上限會抑制受助人或在職貧窮者的儲蓄行為。Sherraden又認為，實際上美國與很多其他國家都有雙重政策，即為非窮人提供資產建設補貼而不鼓勵窮人作資產建設。這雙重政策既不公平，又不有益。如果資產建設是個人、家庭與社區發展的方式，那麼一種明智的公共政策應該是包含全體公民的資產建設，因為這樣才會在社會和經濟發展中帶來最大的回報。

所以包容性的資產為本政策應該是終生性並具有靈活性的，而且須有利於窮人，即為窮人提供更大的補貼，從政策目標考慮，能使資產積累達到足夠水平。在操作的層次，Sherraden建議設立「個人發展帳戶」（Individual Development Account），這帳戶應是：

- 一、全民性的儲蓄帳戶；
- 二、從出生日開始儲蓄；
- 三、為窮人提供配額儲蓄（上至一個限度）；
- 四、多種渠道（政府、私人基金會）的配額儲蓄；
- 五、輔有金融教育；和
- 六、儲蓄款可用於投資住房、教育、成立小企業，或其它發展性目的。

資產為本政策的理論基礎是制度取向的，認為儲蓄和資產積累是靠制度形成，而不僅僅是個人的偏好，有關個人發展帳

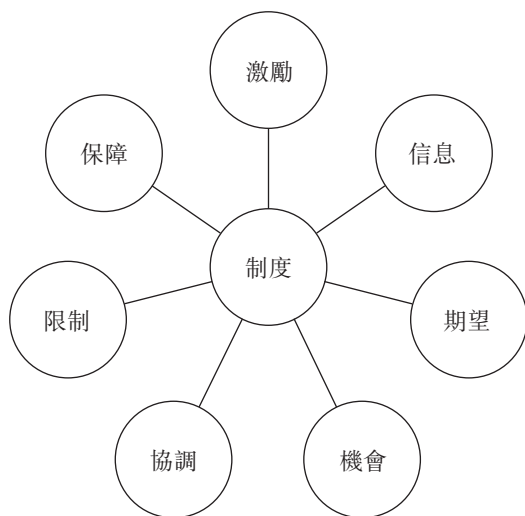
戶的研究指出，圖一的七項制度性因素均對資產累積有重要的影響。

資產的效應

政策有積極效應，擁有資產可以有多元積極的影響，並不單單是延遲消費。其積極的效應包括：提高家庭穩定性、刺激資產積累、為承擔風險提供基礎、增加社會聯繫、改善子女的生活水平、創造未來定向、令專業化成為可能、增加個人效能、提高參與公民社會的積極性。

一項資產效應的研究，² 使用了英國全國兒童發展追蹤調查研究的資料，發現在23歲時擁有資產與後期的積極成果有關

圖一：制度性因素



2. 見J. Bynner and W. Paxton (2001), The Asset Effect. London: Institute for Public Policy Research。

連，如更好的勞動市場經驗、婚姻、健康、行為。這研究亦發現資產的存在比資產的金錢價值更重要。

Williams利用收入動態定組研究的長期追蹤調查數據，發現在控制了許多其他因素後，父母的財富與兒童的認知發展、健康、社會情緒行為呈正相關，這支持有關資產能夠為下一代帶來小康的生活。而且研究亦發現財富在低收入的家庭中也有影響，當兒童長大時，財富似乎能夠更好地預測小康（當兒童較小時，收入似乎能夠更好地預測小康）。這發現表明資產效應是一種長期現象。³

在一項有關資產、期望與教育成果的研究中，Zhan及Sherraden透過家庭與居民問卷，進行全國性的長期追蹤調查。結果顯示單親母親的資產與兒童的學業成就呈相關。母親對孩子的期望對此結果起一定作用，資產與接受高等教育的期望，以及資產與子女的學業成就相關連。這支持了資產效應的認知理論，即資產可以改變思維，而思維的改變可以改變行為結果。值得一提的是若模式中含有資產，收入與教育成就並無關。⁴

資產為本具體實踐的方案

美國的個人發展帳戶

如前所述，個人發展帳戶是特別的儲蓄帳戶，從出生開始為窮人的儲蓄作有限度的配款，可以有多元的配款來源（政

3. 見T. R. Williams (2003), "The Impact of Household Wealth and Poverty on Child Development Outcomes: Examining Asset Effects." Ph.D. Dissertation, Washington University in St. Louis。

4. 見M. Zhan and M. Sherraden (2003), "Assets, Expectations, and Children's Educational Achievement in Female-Headed Households," *Social Service Review*, 77(2):191-211。

府、商界、基金會），並輔有金融教育。儲蓄的目標是為住房、教育、創立小企業而積累資本。

美國之夢（American Dream）示範工程是在美國推行個人發展帳戶的試點及研究。全美共有14個項目示範點。工程的推行期由1997至2001年；研究由1997至2005年。資金的主要來源由12個基金會贊助（當中福特基金會擔任主要角色）。美國之夢示範工程的研究顯示收入與儲蓄結果只有弱相關，而最窮的個人發展帳戶參加者較非最窮者相比，將收入更大的一部分用於儲蓄。所以再一次證明制度對資產積累很重要。

美國之夢參加者認為參加計劃後，令他們更清晰地看到未來、能夠制定目標、為實現目標提供方式。

台北市家庭發展帳戶

2000年台北市政府推出三年實驗脫貧方案，⁵ 透過相對配合存款的誘因設計鼓勵100個低收入家庭定期持續的儲蓄。計劃原先希望能籌募1:1:1的配比，即一份來自參與家庭、一份來自政府、一份來自民間。但無法取得台北市議會的同意，因此採用1:1的相對配款架構，計劃得到寶來集團與白陳惜慈善基金會的捐款，得以進行。存款及配對款為1:1，參加者的每月儲蓄分為2,000、3,000及4,000元新台幣三個額度，貧窮戶參加計劃後每月或每半年存入相當金額，存款不足須解約。計劃要求參加者須定期參加理財課程135小時。而三年後，可提取存款作指定用途，如首度購屋、高等教育及小本創業。

這計劃的初步評估結果顯示，有75人持續參加一年，最後69人完成三年計劃。參加者積存990多萬元，相對配合款共

5. 見鄭麗珍（2005），「『台北市家庭發展帳戶』方案發展與儲蓄成效」，發表於2005春季國際論壇：21世紀社會政策新理念，清華大學、中國社會科學院社會政策研究中心等主辦，1月22-25日，北京。

980多萬元，共1,970多萬元。每帳戶平均存款為286,019元。外加利息總數為300,163元，而配合款的基金投資紅利為603,026元。此外，在計劃發展的後期，存戶在受訓後改變存款使用目的，為子女入讀高等教育的比例由33%增加至45%；小本創業的比例由15%增至36%；而購買房屋由早期最高比例的52%下降至後期最少的18%。

英國的兒童信託基金（Child Trust Fund）

自2005年開始，英國所有合資格的新生兒和兒童獲政府資助開設一個帳戶：兒童信託基金。每帳戶可獲政府存款250英鎊，低收入（年收入少於13,480英鎊）家庭兒童則可增至500英鎊，家人或親友可以額外存款，每年最高限額為1,200英鎊。存款必須在18歲後才可動用，希望可作為大學學費或初次購買房屋之用，在兒童七歲時，政府會作另一次存款。英國財政大臣 Gordon Brown 評論這個計劃說：「我們的目標是一個有目標、有期望的英國，不單所有兒童可以在出生時能有最好的開始，兒童信託基金的設立是保證所有兒童均擁有資產及財富，沒有任何一個兒童會被遺漏。」

香港可思考的政策

香港現時討論跨代貧窮及兒童貧窮問題，要能令貧窮家庭及兒童長遠脫貧，有關以資產為本的社會政策提供了新的思路及視野，其實香港的居屋、夾屋及首置樓宇計劃可以說是以資產為本的社會政策，但與美國的經驗相近，有關政策對中產人士有益，但對貧窮人士並無幫助。

我建議可參考英國例子成立全民性長期兒童信託基金，為所有兒童設立一個個人發展基金，對貧窮兒童則作出雙倍的存款以便有關計劃能有包容性，亦能及早開展令計劃可以在兒童年少時便推行。此外，亦可以參考台北例子成立選擇性短期配對存款，容許綜援受助人將工作收入超過2,500元（現時入息豁

免限額)的部分,存入家庭發展帳戶中,並尋找配對存款(基金會、獎券基金),為綜援戶的存款提供1:1的配對供款,有關存款的指定用途為子女教育、領取綜援人士本身修讀課程及作小型創業。我建議先進行小規模的試點工程,加上系統的評估研究,以肯定以資產為本的政策能否在香港的環境下成功產生扶貧的效果。

貧窮家庭及其需要

(陳婉嫻)

今天很開心能參與這個論壇,我希望與大家分享我的工作和我所看見的一些情況。在分享前,我希望先回應黃洪。我支持黃洪的說法,以前香港是有儲蓄計劃的,叫零存整付,1970年代時我一個月只有數百元人工,我每月儲50元,幾個月後便有數百元,當時數百元已令人覺得很高興。錢雖然很少,但有目標,目標令貧窮的人透過這些儲蓄肯定自己,即自己也是有儲蓄的。所以對於黃洪剛才所舉出的英國和台灣例子,我覺得政府應該考慮。縱使綜援由1,805元提升至2,500元,我都批評它,因為這始終是一個僵化的制度。正如黃洪所說,如果將這些餘下的金錢放在一個基金,人們的工作動力應該有所提升。而且我覺得貧窮人士能賺取的金錢只是很少,如果要從他們的綜援扣除工作的金額,對他們不是很好。所以我同意其他地方處理跨代貧窮的方法都值得參考,除了給予物質外,我們仍需要看應該怎樣發展。

我認為香港的跨代貧窮問題愈來愈嚴重,問題並不是兒童貧窮,而是香港現在有一批很低收入的人士,他們每一個都有能力,擁有技術,只是這些能力及技術過時。而社會並沒有提供機會讓他們提升這些技術,或是令他們能夠發展。有一位研究貧窮的專家指出,每個人的能力都很重要,這些能力是讓

他可以面對將來的競爭，但如果個人能力跟不上別人，這是不行的。所以在九七回歸後，我們見到不少例子便是，如果由市場解決這問題，即使為他們提供培訓都是不能解決的，所以政府需要制定一套詳細方案。據官方數字，失業人口是20萬，但實際數字是不能統計的。面對這批技術已過時的勞動人口，我們應該怎樣做呢？他們大都從事製造業，當中包括來自農村的內地移民。有人說這些移民的素質低，但我們不能說換人便換人，因為他們的家庭在這裏，我們並不能阻止他們來港。如何發揮這些人士的潛能？我覺得政府是沒有考慮過這方面的問題，反而是怪責別人申請綜援，或是指責他們懶惰。我想大家也不認同這個觀點。

我曾接觸一些新移民，他們都希望找工作。我又接觸過一些傷殘人士，例如有一位30多歲、相當能幹的女士，由於下巴做過手術，但我們有否為她提供一個機會？又如從事製造業的人士，他們可能擁有已經過時的車衣技術，我們又可以為他們提供什麼出路？我覺得政府應該多關注這批約130萬的人士。董建華先生曾認為將工作外判或是設立最低的工資可以把他們團結起來，但是數目只得萬餘個，那怎能起作用呢？

正如周教授說，現時不少以前多由中年人士擔任的工作，例如停車場管理員、護衛員，已轉由青少年做。社會正朝著知識型經濟發展，所有事情都在急速轉變，能力及技術已過時的人士面對這麼劇烈的競爭，我們可以怎樣幫助他們？如果能夠幫助他們，就等於幫助他們的家人，幫助那些兒童。我們最近成立了一個新的小組，命名為「家暴」，我們發現暴力家庭大都是貧窮家庭，並集中在天水圍、慈雲山等地區。政府應該有一套解決這些問題的理念，唐英年只關注如何推動他們就業，但我認為這取向並不足以解決問題。

另一個我希望探討的問題是，如果父母沒有工作，兒童便會失去很多關懷。我們從剛才小童群益會的研究得知，兒童必須得到父母的愛護才不致孤單。很多讀書的工具（例如興趣

班)都需要錢,當父母都貧窮時,他們怎能支付這些費用呢?現在,絕大部分政府資源都投放在市場上,包括教育。例如一些患有自閉症的兒童,我們並沒有為他們提供特殊的教育。以前,我們會為他們提供一些專門教育,但現在則倡議融入教育,融入教育當然好,但是如果學校沒有足夠的資源,我們又可以怎樣幫助這些兒童呢?我相信「天生我才必有用」,這些貧窮家庭的小孩同樣有很多才能,所以剛才與一些老師商討對策,希望可以幫助貧窮的小朋友。但現時政府對承擔教育的方向,就如對社會福利界一樣,撥一筆款項予學校後便不再干預,而直資學校與資助學校又不斷競爭。我認為教育的目標並不是這樣,我們應該想想如何幫助兒童健康成長。

我提出以上的情況是因為我觀察到一個現象,就是愈貧窮的兒童實得到愈少的關心,主因是父母的工作時間很長。他們即使有工作,也因為薪金太低而需要兼職。為什麼會出現這樣的情況呢?因為現時能勝任這些工作的人實在太多了,他們沒有公平的機會,沒有競爭能力,他們根本不能提升自己。我希望對在座的朋友說,香港的工人已經調整好自己,已經願意讀書,願意做一些別人認為很低的職位,然而,這些職位的競爭也很大。其實香港並不是沒有就業機會,就如回收工業,我之前到美國華盛頓附近的維珍尼亞州,得悉這行業可以製造五萬個就業機會。現在香港也有回收工業,但發展的步伐卻非常緩慢。回收工業只集中在屯門是不可行的,應該分散於全港,這樣才能令人們參與社區的經濟活動,否則只會被大公司壟斷。再者,大公司都希望雇用大學生或是年青人,處於弱勢的勞動人士實難以獲聘。我認為香港必須發展多元經濟。曾蔭權司長提出二元經濟,我亦曾到美國觀摩當地的經驗,發現即使是紐約這些大城市也保留製造業,原因是政府有需要為這些人提供工作的機會。但香港政府並沒有這樣做,因為他們實行不干預政策,特別是曾司長,他對這一點是特別堅持。與政府商討解決失業問題時,他們提出一個採購政策。現在,政府的工程費

用如果超過5,000萬元，便可進行全球招標；又如警察或是醫護人員制服，如果製造費用超過100萬元也會對外招標。當中並沒有任何保護自己市民就業的附屬條件，於是我們提議加入一些附帶條件，當時第二任的勞工處處長答應會在四個行業推行，但後來他卻表示被更高層的人士反對，原因是要維護香港的不干預政策。

其實香港是有就業機會的，我們應該仿效其他國家，創造更多的就業機會給弱勢社群，給這些人士更大的生存空間。我曾訪問一位日本經濟學家，他表示一座城市的發展不僅是發展房地產，也應該關注受影響的農民。以前香港是有為這些人士提供生存的空間，外國直到今天也有這樣的安排。現在，香港工人不但已缺乏這些機會，政府的做法更是雪上加霜。例如三年前，新蒲崗工廠區有數十間小本經營了30幾年的工廠，有關部門竟然對這些工廠表示他們已享受了30多年的低租金，還想怎麼樣？當時工廠的人及我都為之氣結。政府一方面說要發展經濟，但另一方面卻在破壞自己的目標。所以，我希望香港能為工人提供就業機會，有很多香港製造的物品都是很有市場價值，如化妝品、食物等，很多內地人士都到香港購買香港製造的食物、衣物等，但偏偏香港政府便看不起這些工業。

除了剛才所說欠缺機會外，另一點我希望大家關注的是，工人的工時真的很長。香港零售業工會進行了一項調查，發現工人的工時普遍為13至14小時，而且沒有補薪，在這個行業有六成多人沒有加薪，反映工時長人工低的情況很嚴重。在1960年代工時長的情況同樣嚴重，到1970年代有所改善，現在又回到1960年代的情況。在工時這樣長的情況下，他們又怎會有時間教育子女呢？我曾經協助一些機構教導小朋友，有員工對我說愈來愈多人帶子女到這些機構，因為他們大都很晚才能下班。這已不單是基層要面對的問題，很多專業人士也備受困擾，我們應該怎樣協助這些小朋友呢？特別是那些貧窮的小朋友呢？

當人工這樣低的時候，基層勞工唯有領取綜援，這是他們不想的。政府應該考慮，怎樣才能讓這群百多萬的勞工得到合理保障，這樣做同時可以幫助小朋友。政府認為貧窮是個人問題，但我不認同。我在行山時，看見一群清理垃圾的人士，原來是自力更新計劃的參與者。我心想，為什麼他們因為領取了綜援便要清理垃圾呢？他們並不是想領取綜援，有時是迫不得已的。曾有一位雞檔檔主向我說，他並不希望領取綜援，但政府為什麼不承認他們的技術呢？他需要的是一份工作，並不是綜援，他需要的是從工作中得到個人肯定、尊嚴，他的家庭也一樣。很多兒童或是子女都不希望他們的父母領取綜援。基層勞工可能會因為領取綜援而失去對子女的權威、尊嚴，甚至改變對子女的態度。整個社會不願肯定勞工的價值，亦因此而禍及他們的下一代。為什麼近年的家庭慘劇大多發生在這些家庭呢？因為社會不斷摧毀他們的一切，包括尊嚴。我認為領取綜援是他們的權利，但是他們卻在子女面前抬不起頭來。多謝香港亞太研究所舉行今次的論壇，香港政府應正視這些問題。我曾在銅鑼灣舉行一個論壇，有一位中產人士罵我，說人應該靠自己，他更表示自己當年也是很窮，是在工廠努力工作然後再做其他工作才有今天的成就。我對他說，現在就算努力都未必可以找到工作，我們應該對基層勞工公平一點。經討論之後，這位中產人士也接受了我們應該幫助這些人的說法。但政府卻不能接受我們的立場，因為政府覺得我們偏激。現在由教授們來說就比較好，能讓政府冷靜清醒的聆聽。

討論

（方敏生）

首先很多謝香港亞太研究所籌備這個論壇。藉今天有這麼多學者在場，我想問如果我們真的希望政府有所行動，如剛才所說，扶貧現在主要有三個方向，包括能力提升、社會機會和

社會包容的程度，我們有什麼指標可以在這三方面作出衡量？而我們又是否可以從外國學者身上看到或是找到可供參考的指標呢？

（黃洪）

我想方敏生所說的可能是我們一直討論的貧窮線，這可能是脫貧的指標，我認為可以參考英國的有關經驗。在第三點社會包容方面，英國內閣有一個Social Exclusion Unit，專門負責瞭解社會排斥問題。這部門已有一系列的指標來量度社會排斥的程度，例如是小朋友參與活動的機會、不同少數族裔的參與等。他們也訂定了一些十分具體的目標，例如是在十年內將貧窮兒童的數量減半，我覺得這些都是可資參考的指標和目標。至於首兩點，世界銀行在近五年對貧窮的理解和討論都是運用多元化的策略，除以一日一美元或兩美元的收入模式來計算貧窮家庭外，還會運用其他如社會資本、capacity building等概念，並且在不同國家推行不同的扶貧策略計劃。世界銀行協助不同國家制定脫貧政策，而脫貧政策便包含剛才所提出的指標。當然這些大部分是第三世界的國家，但我仍覺得有參考價值。世界銀行將很多國家發展指標和人力發展指標放在世界發展報告（World Development Report）之中，而且在不同的層次進行研究，所以我覺得香港政府可以參考這些計劃。

（馮可立）

我想跟進黃教授的討論，其實世界銀行已訂下三個解決貧窮問題的主要策略，第一個是保障（security），除提供最基本的經濟援助外，亦希望增強人的抗逆能力，如怎樣面對危機等，這是最主要的策略。在鄉村和在城市推行的策略當然會有分別，但整體策略一定要有經濟援助加上危機管理。第二個策略是充權（empowerment），亦即是黃洪所說的capacity building，充權的策略包括教育和訓練。第三個策略就是機會

(opportunities)，機會的意思不單是經濟發展，還需要labour-friendly economy，當中包括要保障社會上最主要的勞工權力。美國是採用minimum work pay的方法，即勞工不領取福利而流入市場，都應該得到最低工資保障。所以第三個策略所指的機會，不單單是訓練機會，也不單是給予他們工作，而是需要有一個labour-friendly market。我們希望可以將這三個大方向滲入不同的政策，三個範圍亦需要互相配合才可行。

(黃婉玲)

我是扶貧委員會的助理秘書長，負責整合各委員的意見。剛才馮檢基議員說希望政府可以快些行動，而我亦相信可以盡快做一些事情。陳婉嫻議員的問題是很複雜，究竟委員會怎樣區分扶貧工作的先後緩急？市民當然亦希望知道委員會將如何處理這個社會問題？例如會否訂立最低工資？有待解決的問題眾多，我們必須區分緩急輕重，希望大家給予委員會多些時間。剛才很多議員都希望以社區為本，然而，每一個社區的情況和問題都不盡相同，我們需要瞭解清楚各區的特點，才能制定以社區為本的措施。扶貧是2005年施政報告的重要政策，政府已有清晰的方向，以解決跨代貧窮的方案為例，我們將根據不同年齡層的兒童的需要，推行多方面和互相配套的計劃。委員會當然瞭解愈快行動愈好，但我們亦須考慮各項短、中、長期政策的配合，需要以整體的角度審視哪一方面的問題需要優先解決，今天各位所提出的建議我們都會考慮。我想多提一點，剛才聽到的電話調查結果，我覺得市民的反應很值得重視，市民非常關注貧窮問題，但對扶貧委員會的期望則偏低，所以希望委員會在四月會議時能定出一個比較全面的政策方向。此外，市民對「攜手扶弱基金」的反應是比較負面，原因可能是不明白此計劃的理念和運作方式，我們希望能與商界成立一個matching fund，所以日後有需要加強這方面的社區教育和討論，以及公開的推廣活動。

(楊汝萬)

對於扶貧政策，市民是有意見上的分歧，有人認為推展扶貧計劃是當務之急，因為香港已朝向知識型經濟發展，貧窮人士單憑一己之力是難以脫貧；但亦有人堅持「求諸人不如求諸己」。例如媒體經常有報道指現在的小朋友需要有很多課外活動和娛樂，政府在這方面也有責任資助缺乏經濟能力的家庭，我與我的朋友都認為這是一種不合理的期待。我們這一代人大部分都是出身貧窮，以前的社會比較能夠接受貧窮，但現在卻被視為無法接受的社會問題。我曾參與世界銀行的減貧研究，結果發表在2000年的世界發展報告，我發現香港的情況很獨特，我們的人均收入與其他指標都很高，但我們的堅尼系數同樣愈來愈高，貧富懸殊的問題相當嚴重。相對於其他亞太區城市，香港的社會保障和福利政策並不算太差，當然可以做得更好。

(馮檢基)

我希望在此分享多一些我對政府的看法，到現在我仍然不滿意扶貧委員會的表現。委員會在討論貧窮線的會議中，只有兩位委員的發言是涉及社區的，其中一位是民建聯的議員，另一位便是本人，但在總結的時候，竟然指出大部分的議員都重視社區的需要，我們便以社區為本吧。我認為這樣做會太分散，我們應該先有一套全港性的整體政策，然後才關顧每個社區的需要。當我們未有整套的價值觀及方向時，我們又怎樣以社區為本呢？雖然是我提出以社區為本，但我並不同意委員會的決定。另外，我看不到政府扶貧的意志，相對於1970年代的房屋委員會，他們是有一套完整的方向及行動。但現在呢？政府一方面說需要扶貧，但另一方面又不為貧窮下一定義，只說會找學者進行研究，真的比以前差得多。我們曾提議參與其中的局長有責任落實執行委員會的提議，但現在扶貧委員會是沒有這方面的權力。

(梁魏懋賢)

我很同意我們應該要有心，才能解決這個問題。剛才有很多討論都是關於小朋友的需要，也認為政府的政策只是讓小朋友參與課程，並不等於處理了跨代貧窮問題。更可惜的是，傳媒報道很多時都是斷章取義，造成社會上更多的分化。所以既然現在有這樣一個政策委員會，我希望他們能夠以一個全面客觀的角度，分析不同的需要，以及可以糾正社會上錯誤的聲音。

(余秀珠)

黃洪教授的說話勾起我一些回憶。我曾到台灣觀摩他們的扶助政策，這政策是針對兒童而非成人，健全的成人會被安排一份工作，這份工作會有薪金但並非永久的，同時也要參與培訓。所以正如黃洪教授所說，希望有強制儲蓄計劃一樣，這計劃是強制性的。在參與的過程中，這些家庭需要做一些「福利郵差」的工作，即要他們定期探訪社區的長者或是有需要的人。另外還推出一個「福利護照」，記錄參與者曾作義工的時數，到參與者有需要時，便按照這護照的記錄給予幫忙。這個計劃是每個人都可以參與，鼓勵多些人做服務。這個脫貧計劃主要是希望受助人能夠置業。之前我亦進行過一項調查，這些人認為他們最大的問題是沒有資產，他們需要一些資產以備不時之需。他們真的希望可以利用自己的資產幫助自己及下一代，不論他們是否正在接受福利或是有沒有工作。所以我十分同意楊教授所說，應該自己幫助自己才是最好，很多人也有這樣的想法。而且，他們有很強烈的想法便是有工作他們才覺得有價值。他們認為如果沒有工作，他們的自信心、尊嚴都很低，他們的下一代也很難抬頭，但可惜現行的福利政策並沒有這樣的安排。所以很多方面需要配合，特別是人的觀念，怎樣令他們不會覺得自己沒有用，怎樣令他們認為先要靠自己才靠別人。如果能夠保存這些觀念，我們的社會還有希望。

(馮可立)

我認為社會上對貧窮是有一定的看法，我在中文大學是教社會保障，每次第一堂我都會問同學對貧窮的看法。香港的窮人比菲律賓的窮人好、菲律賓的窮人比非洲的窮人好，如果這樣相對性的話，根本就沒有貧窮可言。任何社會只要有人與人之間的關係，便會出現相對性。但現在社會出現太多這樣的看法，認為相對於以前或是其他地方，香港的情況不是什麼一回事，這種觀點認為人人都應該自力更生，或是視貧窮如無物是不好的。現在扶貧委員會也採用這一套看法，因為香港沒有絕對貧窮。但其實貧窮線是有很多條的，基本線、文明生活水平線、飢饉線等。在香港，很多人認為只要不是低於飢饉線便不是貧窮，如果是這樣，香港是沒有問題的。所以唐英年司長可能認為綜援已經可以解決所有問題，只要填補當中的漏洞便可以。但前線社工便看到很多不同種類的問題，他們所應付的由兒童的情緒問題到現在的貧窮家庭問題。另外一條貧窮線叫工資中位數，即工資中位數一半的指標，這條線是跟隨經濟變化。如果這條線上升，這條線的標準是會遠離基本生活線。但現在的問題是工資中位數向下跌，愈來愈接近基本生活線，我們開始擔心。全港有超過百萬貧窮的人，有50萬人領取綜援，有70萬人是在職貧窮。如果經濟情況再差下去，這70萬人可能會跌入綜援網，那綜援制度又是否可以承受？這便是前線社工所關心的問題，到時政府可能說，將香港的基本生活線向下調吧，但我們可以接受嗎？所以我們必須維護這基本生活線，並設計一套labour-friendly policy，那生活在工資中位數以下的人才有機會提升，但政府卻看不到事情的嚴重性，綜援制度將可能面對重大的挑戰，例如是失業、低收入、人口老化等問題。我們作為社工，看到制度的脆弱性，但政府卻不理會，三年五年後真的不能想像。

(陳婉嫻)

我覺得市民看到這樣的現象，卻不瞭解問題的存在。我完全同意馮教授所說，因為我們看到失業人士領取綜援的數目少了，但是低收入人士領取綜援的數目卻多了。而現實環境是，低收入人士的生活素質一直在下跌，當時董建華先生是瞭解問題的存在，他要求我們將最低工資和工時的情況告訴他，政府是瞭解的，否則不會設立外判工作的最低工資。政府以為有少少行動便可以解決問題，但事實並不是這樣。我認為楊教授剛才以2001年的情況來瞭解貧窮是不可能的，因為這兩年的情況其實是更差。在工聯會180個工會中，薪金有上升的並不多，很多行業的工資一直在下跌，工人沒有向上爬的機會，正如馮教授所說一樣，他們可能會跌入綜援網。所以工聯會提議給予他們更多的就業機會，以工作肯定他們。

(何建宗)

我認為貧窮是一個果，當中有很多不同的因。如果只以綜援金額瞭解這個果，是不可能的。此外，據我觀察，香港的貧窮問題很大程度是源於經濟轉型，香港位於急速發展的珠三角，我們的低收入人士漸漸靠向珠三角的其他地方，這如果是一個區域性的問題，我們又是否可以以區域性的辦法解決？剛才周教授指出單程證對貧窮的影響是值得研究的課題，我的意思是新移民可能是一個因，我們應該怎樣以區域的角度去瞭解這個問題呢？

(黃洪)

我們今天的討論都能反映近期香港對貧窮的討論，但問題正是沒有共識，而且大家都顯得有些急進。其實貧窮問題不但在中產與基層之間存在不同的意見，即使在窮人之中也有不同的意見，如新移民和非新移民便可能有相異的觀點。政府又好像沒有意志或方向解決貧窮問題，好像在等待一個共識。所以

可能大家都不知道可以怎樣做，今天我並沒有重複一些政策上的議題，我始終相信扶貧委員會其實有一些期望，希望在短、中、長期三方面都有政策回應。我認為有三方面需要盡快處理。第一是保障，設立一個最低工資是重要的。社聯曾討論有關問題，認為較長遠的可能是OAP（Old Age Pension），即老年退休、全民退保的計劃，這樣可以解決很多財政上的負擔。另外兩個關於充權和機會的概念，社會上近日都有一些有趣的討論，提出兩種方案，一是給予服務，二是給予現金。政府提出Mentorship Scheme這個計劃就像小童群益會的計劃，但可惜他們只取用當中一部分，其他就不理會。除了這些目標外，剛才提出以資產為本的角度，其實已有很多方案可供參考，只需再多一些討論。所以扶貧委員會可以在中長期，以多些介入點及多些角度瞭解問題便好了。

附錄一：參加者名單

- 召集人： 鄧廣良 (香港中文大學社會工作學講座教授兼系主任)
- 講者： 周永新 (香港大學社會工作及社會行政學講座教授)
- 林靜雯 (香港中文大學社會工作學系助理教授)
- 張宙橋 (香港中文大學社會工作學系研究員)
- 梁魏懋賢 (香港小童群益會總幹事)
- 陳婉嫻 (立法會議員)
- 馮檢基 (立法會議員)
- 黃洪 (香港中文大學社會工作學系助理教授)
- 嘉賓： 方敏生 (香港社會服務聯會行政總裁)
- 何建宗 (香港特別行政區政府中央政策組研究主任)
- 余秀珠 (香港單親協會總幹事)
- 馮可立 (香港中文大學社會工作學系兼任副教授)
- 黃婉玲 (香港特別行政區政府扶貧委員會助理秘書長)
- 楊汝萬 (香港中文大學香港亞太研究所所長)

附錄二：市民對政府扶貧政策態度意見調查

抽樣方法及調查概況

- 調查日期： 2005年2月18日至22日（晚上六時至十時）
- 調查對象： 18歲或以上，能操粵語或普通話的香港居民
- 調查方法： 電話隨機抽樣訪問
- 抽樣方法： 先從最新的香港住宅電話簿（英文版）中隨機抽出若干電話號碼；為了使未刊載的住宅電話號碼也有機會被選中，將已抽選的電話號碼最後的兩個數字刪去，再配上由電腦產生的隨機數字；當成功接觸住戶後，再選取其中一名18歲或以上的家庭成員作為訪問對象。

成功樣本數目： 1,005

調查執行結果：

電話號碼總數	7,000
未能成功接觸住戶	3,326
無效電話	883
非住宅	75
傳真機或具密碼	275
線路繁忙	152
沒有人接聽	1,941
成功接觸住戶	3,674
成功訪問	1,005
沒有合適受訪者	215
一接聽即掛線 （未知有否合適受訪者）	1,391
拒絕受訪（包括訪問中途掛線）	828
其他問題	235

回應率： 54.8% [1,005/(828 + 1,005)]

抽樣誤差： 以1,005這個成功樣本數對母體進行推論，假設受推論的變項為二項分配時，其樣本標準差為0.0158；若將可信度（confidence level）設於95%，推論百分比變項時最大可能樣本誤差為± 3.09%以內。

調查結果

表一：對香港貧窮問題的嚴重程度評估（%）

	非常嚴重	嚴重	一般	不嚴重	非常不嚴重	不知道/ 很難說
貧窮問題 ¹	13.0	33.5	41.1	8.7	1.7	2.0
跨代貧窮問題 ²	8.5	29.7	36.7	17.3	1.5	6.4
(N=1005)						

問題：1. 「你覺得香港嘅貧窮問題有幾嚴重呢？」

2. 「你覺得香港目前嘅『跨代貧窮』嘅問題又有幾嚴重呢？」

表二：對政府解決貧窮問題的責任的看法（%）

完全沒有責任	1.3
沒有責任	5.7
一半半	32.5
有責任	37.9
有很大責任	20.6
不知道/很難說	2.0
(N)	(1005)

問題：「你認為政府有幾大嘅責任去解決社會嘅貧窮問題呢？」

表三：對扶貧政策紓解貧困的作用的評估 (%)

	非常有幫助	有些幫助	一半半	無甚幫助	完全沒有幫助	不知道/ 很難說	(N)
成立扶貧委員會 ¹	1.7	19.9	33.0	27.3	7.7	10.5	(1004)
設立攜手扶弱基金 ²	3.4	25.3	32.6	23.2	5.6	10.0	(1004)
推出兒童發展先導計劃 ³	7.0	35.2	23.3	22.9	4.6	7.1	(1002)
增撥資源予學校及青年機構 提供課餘及興趣活動 ⁴	7.1	36.9	21.7	21.0	7.3	6.1	(1004)
提供補助和津貼予青少年以 提供進修上進的機會 ⁵	9.3	40.3	23.7	15.3	4.2	7.3	(1002)
對解決跨代貧窮問題的作用 ⁶	1.3	18.8	37.0	26.3	6.6	10.0	(1002)

問題：1. 「行政長官董建華施政報告內所提出成立『扶貧委員會』嘅建議，你覺得對協助紓解社會嘅貧困問題有幾大嘅幫助呢？」

2. 「對於施政報告內所提出設立『攜手扶弱基金』，用嚟推動政府、商界同社會福利界三方合作，你覺得呢個建議對協助紓解社會嘅貧困問題有幾大嘅幫助呢？」

3. 「施政報告中亦提出針對貧窮家庭嘅初生至5歲幼童而推出『兒童發展先導計劃』，即加強地區嘅母嬰健康院、幼兒園/幼稚園同其他機構合作提供服務，你覺得咁對協助紓解社會嘅貧困問題有幾大嘅幫助呢？」

4. 「對於貧窮家庭嘅6至15歲學齡兒童，施政報告提出會增撥資源俾學校同青年機構提供多啲課餘同興趣活動，你覺得對協助紓解社會嘅貧困問題有幾大嘅幫助呢？」

5. 「針對貧窮家庭嘅15至24歲青少年，施政報告提出會提供各種補助同津貼，為佢哋提供進修上進嘅機會，你覺得對協助紓解社會嘅貧困問題有幾大嘅幫助呢？」

6. 「整體來說，你覺得行政長官嘅施政報告內所提出嘅扶貧政策，對解決跨代貧窮問題有幾大嘅幫助呢？」

表四：對施政報告扶貧政策的贊成程度 (%)

完全不贊成	3.5
不贊成	15.3
一半半	34.2
贊成	35.6
非常贊成	3.7
不知道/很難說	7.8
(N)	(1001)

問題：「整體來說，對於行政長官嘅施政報告內所提出嘅扶貧政策，你又有幾贊成呢？」

HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director: Yeung Yue-man, PhD(*Chic.*),
Research Professor

Associate Director: Sung Yun-wing, PhD(*Minn.*),
Professor, Department of Economics