

香港的貧窮問題及解決方案

黃洪博士

香港城市大學社會科學學部講師

本文是根據本人過去數年來所作的研究向立法會福利事務委員會提交有關香港貧窮問題及解決方案的陳述。本文分為三部分：

1. 九十年代香港貧窮問題的狀況
2. 現時香港貧窮問題的成因
3. 香港貧窮問題的解決方案

九十年代香港貧窮問題的狀況

相對貧窮：貧富懸殊的惡化

香港九十年代的貧窮狀況，無論以相對貧窮或絕對貧窮來量度，均出現惡化的趨勢。

堅尼系數由 71 年的 0.43，升至 81 年 0.451 及 91 年的 0.476；到 96 年更上升至 0.518。2001 年再升上 0.525。

九十年代中後期日本堅尼系數最低只有 0.249，而南韓是 0.316，台灣是 0.319，貧窮懸殊屬低水平；星加坡是 0.378 及中國是 0.403 屬中水平；就算是經濟發展水平比香港低的新興工業地區如泰國、馬來西亞及菲律賓其堅尼系數均在 0.414 至 0.485 之間。無論是與本身發展歷史相比及與鄰近地區相比，香港的香港的收入分佈愈來愈走向不平均。81 年全港最低收入之 20% 住戶取得所有住戶總收入的 4.6%，到 86 年這比率微升至 5.0%，到 1991 年又下降至 4.3%，至 96 年，比率更大幅下降至 3.7%。在 2001 年有關比例更進一步下滑至 3.2%。

表一：1981 至 1996 香港十等分收入組別住戶佔全港住戶總收入的百分比

十等分組別	1981	1986	1991	1996	2001
第一(最低)	1.4	1.6	1.3	1.1	0.9
第二	3.2	3.4	3.0	2.6	2.3
第三	4.4	4.4	4.0	3.6	3.4
第四	5.4	5.4	5.0	4.6	4.4
第五	6.5	6.4	6.1	5.7	5.6
第六	7.8	7.6	7.4	7.0	7.0
第七	9.4	9.1	9.0	8.5	8.8
第八	11.5	11.4	11.4	10.6	11.1
第九	15.2	15.2	15.5	14.5	15.3
第十(最高)	35.2	35.5	37.3	41.8	41.2
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525

資料來源: 統計署 香港人口普查及中期人口普查主要報告(不同期數)

作為量度貧富懸殊的指標的堅尼系數由九六年的 0.518 上升至二零零一年的 0.525，表面上有關升幅並不算嚴重。但如我們小心分析住戶的收入分布，便會發現不單最貧窮及最富有階層之間的收入差距在過去五年間有明顯惡化的趨勢，而亦令人憂慮的是中等收入人士亦出現兩極化的情況，中產階層的下半層收入佔全港總收入的比例減少，而上半層的收入的比例則增加。有關數據顯示兩極化不單在貧富之間出現，更出現在中產階級身上，整體社會的階層兩極化的趨勢更加明顯。

根據表一，在 2001 年最低十等分收入住戶，即全港最低收入的二十萬五千個住戶，其家庭收入佔全港家庭總收入的百分之零點九，而最高十等分收入住戶，亦即全港最高收入的二十萬五千個家庭，其收入佔全港家庭總收入的百分比是四十一點二。最高十分一家庭的收入高達最低十分一家庭的 45.8 倍。在 1996 年，最低十分一家庭的收入比例是百分之一點一，以最高十分一家庭是百分之四十一點八，兩者的比例是 38 倍。在 1996 年時，貧富懸殊的問題經已嚴重，但五年間，經過亞洲金融風暴後，貧富懸殊的程度更愈來愈差。最富有的十分一人的收入是最窮十分一人的差距由 38 倍再大幅增至 45 倍，數字令人觸目驚心。

另一值得我們關注的收入趨勢，是中等入息人士的收入變化，參考統計處的數據，我們可發現一重要的分界線。屬於中位數之下的家庭入息下降，而在中位數以上的家庭的入息則增加。在 2001 年第三至第五十等分，即月入剛在中位數 18,705 之下的六十一萬中等入息下層的家庭，其收入佔全港家庭收入的比例是百分之十三點四，比起 1996 年下降零點五個百分點。而第六至第八等分的家庭，其入息佔全港家庭總入息的比例是百分之三十六點九，比起 96 年的百分之三十六點一，上升了零點八個百分點。

上述中等入息家庭的收入比例增減幅度雖然不算嚴重,但其分布及趨勢值得社會人士關心,因為數據顯示,收入愈低的組別,其比例下降愈多,反之收入愈高的組別,其比例亦上升得愈多,這證明中等入息人士亦出現兩極化的局面。這顯示亞洲金融風暴之後,大企業進行瘦身裁員,加上在全球化的推動下,中產階層亦面對科技發展及工序外移的壓力,而在勞動過程中亦出現兩極化的現象。香港的階級結構在「減肥」的情況下,經已由「啤酒肚」型轉為向「瀾斗」型發展。

貧富之間的落差增大,「朱門酒肉臭,路有凍死骨」現象造成的民怨,再加上中產階級作為「中間緩衝」政治角色的減弱,香港的政治未來發展階層利益對立及矛盾的情況的機會大增。

絕對貧窮的惡化：

社會保障綜合援助計劃(綜援)是香港主要的入息援助計劃。領取綜援家庭需要經過嚴格的入息及資產審查。其個案數目的多少足以反映香港絕對貧窮的變化。在 90/91 年度香港的綜援個案只有 66,675 宗,但到 98 年 1 月經已大幅增加至 189,527 宗,到 2001 年 10 月更增至 238,000 宗。在各類綜援個案的增長中,又以低收入及失業的公援個案的增長最為引人注目。在 94/95 年度失業綜援個案共有 5,302 宗,至 96/97 年度已經大幅上升至 14,964 宗,而到 2001 年 10 月更上升至 26,941 宗。這證明不單是沒有工作能力的老人或殘疾人士的「絕對貧窮」的狀況正在惡化;就算有工作能力的勞工的貧窮狀況亦出現惡化。

香港政府並不公開承認香港的貧窮問題迅速惡化,但由於綜援個案數目不斷增加,政府在社會保障的開支不斷增加,這經已加重政府的財政開支的負擔。綜援又缺乏有效的脫貧措施,協助有工作能力的受助者重回勞動力市場。由於個案數目龐大,就算輕微提高綜援的金額,亦會令開支大量增加。所以,香港政府對提高綜援金額採取保守的態度,金額調整的幅度經常落後於全港市民生活上升的水平,令綜援家庭陷於貧困的生活。

麥法新採取了標準預算方法(standard budget approach)來研究綜援受助者的生活水平(MacPherson & Silburn 1995)。麥法新訂出最低生活水平的標準預算,除包括一般的食物、住屋、衣服、交通等開支外,亦包括個人擁有的物品(如家庭電器)、獲得社會服務的程度,以致在參與社交生活的情況(如看報紙、探望親友、參加課外活動等)。換句話說,他企圖採取的貧窮定義不單只是物質性(physical),還嘗試包括香港的日常生活習慣。

除了探討綜援人士的消費水平外,麥法新也以市場價格(如衣、食、住、行的消費物價指數)去計算各家庭成員的最基本開支。研究發現香港綜援家庭的綜援金有七成是放在食物開支,這樣大比例的食物開支,代表綜援人士要壓縮其他部分的生活消費。麥法新的研究指出大部分綜援個案是生活在絕對貧窮之中。

政府在九六年的綜援檢討中嘗試以「基本需要」及「家庭開支模式」法來訂立綜援的基本金額，改善了健全成人及在家庭中長者的基本金額，對綜援家庭的貧窮狀況有一定改善。但由於九七年亞洲金融危機後，失業個案及單親個案上升，政府在九八年態度再一次逆轉，大幅削減綜援，再一次令綜援家庭尤其是人數較多的家庭如單親家庭，陷入貧困之中。

削減綜援令貧窮在下一代延續

社聯社會保障委員會在 1999 年 5 月至 9 月進行了「削減綜援後:綜援住戶生活調查」，比較削減綜援前後受助家庭的開支。結果顯示對於不少綜援家庭，房屋及教育的開支根本經已減無可減。其中如租金及學校雜費等的價格彈性非常低，其價格均不是綜援家庭本身可以控制，亦未能有其他替代的服務。所以，這些家庭在面對削減綜援後收入減少，最可行的應付方法便是減低食物開支。但以每人每餐只得 \$ 12.3 的食物開支，不少綜援家庭必須為三餐發愁，而且不少在月尾的時候，更陷入饑饉的邊緣。單一、廉價的食物，加上數量亦不足，很可能造成兒童營養不良或不平衡，這對正處於發育年齡的兒童的身心健康成長，肯定會造成嚴重及長遠的負面影響。

除了減低食物開支外，綜援家庭亦減少參與正常的社交活動及與他人接觸來節省開支。被訪綜援家庭為了壓縮開支，減少了兒童的零用錢由 \$272.3 減至 \$214.6 減幅達 21.1%。另外社交（非上班及非上學）目的之交通費支出亦由 \$132.4 下降至 \$73.2，只及原來的一半（44.7%）。再者，被訪綜援家亦減少報章的開支，而報章是他們主要找工作的途徑。每周花在報章的消費由 \$19.3 減至 \$13.9 減少了 28%，亦即是由每周買四份報章到減為每周買三份報章。

此外，由於綜援削減了課餘托管津貼，被訪者在托管及補習方面的開支經已大幅減少由平均 \$619.9 下降至 \$160.5，減幅高達七成半（74.1%），可見綜援家庭被迫減少課餘托管/補習等額外的教育支出，這明顯不利他們子女成長，及不能令他們在公平的條件下與其他同齡的學童競爭，很大可能令綜援學童的成績下降，削弱他們接受高等教育的機會，明顯地這亦減低綜援家庭脫貧的機會，令貧窮現象在綜援下一代中延續。

非綜援的赤貧家庭

對於其他非綜援家庭的貧窮狀況，黃洪和蔡海偉(1996)的「香港低開支住戶開支模式研究」利用統計處的住戶開支調查作出再分析。黃與蔡採用入息替代方法中恩格爾曲線的轉折點來定義貧窮線。他們的研究發現香港的恩格爾曲線出現轉捩點(turning point)的情況。他們認為這是香港非常獨特的情況，由於房屋開支大幅增長和缺乏彈性，而令食物開支佔總開支比例(恩格爾曲線)出現先升後降的轉捩點。因此他們以此作為貧窮線的劃分。(黃洪、蔡海偉：1996: 10)

這研究發現低開支住戶在食物及房屋支出佔總支出一個非常高的比例：以一人住戶為例，最低開支的十分一住戶每月把近八成半的開支放在食物及房屋上，大大壓縮了其他開支，每月花在電費、煤氣費、醫療、交通、衣服、雜項等項目只有二百多元，生活質素明顯十分惡劣（見表二）。

表二：一人住戶不同開支組別在食物、房屋及其他方面的開支模式（1994/95）

開支組別	0-5%	5-10%	10-15%	15-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-100%
食物支出(港元)	525	869	1,201	1,297	1,594	1,780	1,935	3,113
佔總開支比例(%)	(44%)	(46%)	(52%)	(49%)	(47%)	(43%)	(36%)	(19%)
房屋支出(港元)	483	689	619	749	872	1,082	1,656	7,294
佔總開支比例(%)	(40%)	(37%)	(27%)	(28%)	(26%)	(26%)	(31%)	(46%)
其他支出(港元)佔 總開支比例(%)	191 (16%)	327 (17%)	469 (20%)	589 (22%)	916 (27%)	1,252 (30%)	1,774 (33%)	5,574 (35%)

資料來源：黃洪及蔡海偉(1996: 11)

研究也發現房屋開支比食物開支的彈性更低；同時食物開支比例隨着總開支增加出現先升後跌(轉捩點)的情況(黃及蔡：1996:19)。換句話來說，當這些低開支戶有更多收入的時候，他們會把大部分新增資源放在食物上，而非其他項目。這是一個與國際上其他地區不同的特別現象，其他地區住戶的食物開支比例通常隨總支出的增加而「下降」，亦即是說當他們有較多收入的時候，會把較大部份花在食物以外的項目，以改善生活質素。

一個最顯明易見的原因就是這些低開支戶本來未能享有足夠的食物：既然食物是生活必需品，他們當然會把大部份新增的資源放在食物而非其他項目上，直至食物方面的需要得到滿足，他們便開始花較多錢在其他項目上，而食物支出比例亦會開始向下降。單從食物支出比例的升降未必可以證明這些低開支戶生活十分貧乏，但如果我們再看看這些住戶的實際食物支出水平，便可以肯定他們處於「赤貧」的情況。下表為低開支一人住戶食物開支與政府訂定最低標準的比較：

表三：一人住戶食物開支與政府訂定最低標準的比較(94/95)

	94-95 年間平均每月食物開支
一人住戶中開支最低的十分一住戶	697 元
政府制訂的「基本需要開支預算」(成人)	799 元

大家可以看到，最低開支的十分一單人住戶在食物方面的開支每月只有 697 元，比政府「基本需要開支預算」的標準還少 102 元，達百分之十三！事實上，每月七百元的食物支出意味著每餐不到八元，而政府的「基本需要開支預算」亦經常為人垢病為遠低於合理水平，連綜援人士的食物開支亦高於此數。以上討論

顯示一人住戶中最貧乏的十分一人的生活條件異常惡劣，已經到了連食物開支也不夠的地步。

除了一人住戶外，其他人數住戶亦有相同的「赤貧」現象。由於不同人數住戶恩格爾系數的轉捩點分別位於最低 5-10%或 10-15%支出組別中，他們各組別分界的中位數如 7.5%或 12.5%來估計生活在赤貧狀況的住戶數目及人數：

表四：處於「赤貧」狀況的戶數、人數估計及每月開支水平：

住戶人數	赤貧住戶比例	戶數	人數	每月食物開支水平	每月總開支水平
1	12.5%	16,000	16,000	1,201	2,289
2	7.5%	20,000	39,000	1,976	4,025
3	7.5%	24,000	73,000	2,870	5,824
4	12.5%	53,000	213,000	4,132	8,509
5 及以上	7.5%	28,000	145,000	3,953	8,082
	總數	141,000	486,000		

按表四推算，在九四至九五年間香港約有十四萬一仟個非領取綜援住戶生活處於「赤貧」的情況下，「赤貧戶」約佔全港住戶總數的 9.3%，總人數則約為四十九萬人。同期，領取綜援的住戶約有十一萬個(109,461)。整體合計，全港約共有二十五萬個住戶生活處於赤貧狀況，約佔全港住戶的 15.5%(黃及蔡：1996: 29)。研究亦發現在過去十年間，香港的貧窮狀況有惡化的趨勢。上面所討論的「赤貧」現象在八十年代中期沒有發現，九十年代初亦只在部份住戶中出現，而「赤貧」的程度也低許多。

我們相信透過上述不同研究，證明在香港這個表面繁榮富裕的都市中確實存在著嚴重的貧窮問題。過去不少論者及市民均相信一個地區經濟發展初期，財富會先集中於小部份的富有階層。但隨著經濟發展走向成熟，國民生產總值逐步提高，中產階級將會出現，多餘的財富始終會由富有階層流向貧窮階層，貧窮及收入不均的問題將會逐步解決。但香港的發展經驗顯示經濟發展並非必然會解決貧窮問題，這方面的經驗足以讓其他亞洲區內新新興工業國(NNICs)引以為鑑，在社會發展中不應單單追求高速的經濟發展速度，亦要顧及社會中不公平的財富分配。

香港九十年代的貧窮原因?

不同學派、不同學科對貧窮產生的原因有不同的解釋，正如社會學研究其他社會現象的爭論一樣，有關分析可大致分為微觀分析及宏觀分析兩大類別。微觀分析著重於個人的層面如個人行為及文化是貧窮的主要原因，而宏觀分析則認為政治經濟結構的轉變才是貧窮形成的主因。筆者同意要了解香港貧窮的成因，我們須了解主體、結構及其兩者之互動。我將首先介紹將貧窮者視為主體的微觀分析，其次會介紹視政治經濟結構為貧窮成因的宏觀分析。在本文的總結中我們會檢視這兩角度的不足，是因為缺乏中程理論尤其是對社會組織變化的分析。

微觀的層次(micro-level)：個人行為及文化

貧窮文化論

微觀層次的分析集中於個人的文化或行為，認為這是造成貧窮尤其是貧窮循環及延續的重要原因。微觀層次其中最典型的說法是認為貧窮的原因是貧窮家庭或社區所造成的。其中一種的說法是「不恰當的父母教養，對孩子的低期望及惡劣的環境令成長在貧窮家庭及社區的孩子內化這價值觀。所以，當這些孩子長大後，他們的期望及能力會降低。他們更容易期望及接受他們父母親及親友間存在的貧窮及匱乏」。¹當然上述政客的分析當然較為粗糙，較細緻的分析有 Oscar Lewis (1965)在《La Vida》提出貧窮文化(Culture of Poverty)的觀點，他提出窮人有本身一套代際延續的次文化。

Lewis 稱貧窮文化可以由不同的角度來分析：次文化與大社會的關係，貧民窟及家庭的性質，個人的態度、價值及特色。貧窮文化的首項特點是窮人缺乏對大社會中架構(major institution)有效的參與(participation)及整合(integration)。在家庭的層次，「窮人的孩子早當家」令他們並沒有一受保護及延長的童年生活，很早出現性行為，同居，男性很容易遺棄妻子及兒女，出現以母親為中心的家庭等等。在個人的層次，窮人有強烈的邊緣(marginality)、無助、倚賴及自卑感覺。

簡單來說，貧窮的家庭及社區產生了貧窮文化，窮人在文化中學習到如何應付貧窮，但不幸地亦接納了貧窮的狀況。這導致貧窮在貧窮的家庭及社區的延續及循環。不少論者批評貧窮文化的觀點犯了指責受害者(Blaming the Victims)的毛病(Alcock 1993)。但這指責似乎對 Lewis 並不完全公平。因為 Lewis 除上述觀點外，其另一主要視點並不單視窮人是被動的受害者，同時更強調窮人是主動的主體(agent)積極對環境作出回應。

¹ 英國保守黨社會服務大臣 Keith Joseph (1972)的講話。 Joseph, J. (1972) 'The Cycle of Deprivation' Speech to Pre-school Playgroups Association, 29 June.

Lewis 認為貧窮文化一方面是窮人對資本主義社會的適應(adaptation)，而另一方面是對他們邊緣位置的回應(reaction)。由於窮人未能達到大社會所訂出的成功，貧窮文化代表著窮人對失望及絕望的對策。很多貧窮文化中的特點是由於窮人、不合資格、不能負擔或基於無知或懷疑，而並沒使用現存社會中的機構作出回應來解決問題。如窮人未能向銀行借貸，所以組成非正規儲蓄互助社。Cohen (1987)質疑 Lewis 的基本觀點不單是窮人對資本主義社會的「適應」更是對資本主義世界觀的接納。

Ma(1998)以東頭邨居民為對象的香港本土赤貧的研究，基本上是以上述貧窮文化的視角來分析香港貧窮的原因。馬氏指出由於社會政策如房屋政策對貧窮者的誤解與無知令他們法律及福利的基本人權被剝奪，令貧窮者缺少金錢及物質。而生活及物質的匱乏令貧窮人士減少與他人的交往而令他們被排斥(excluded)。亦因此令貧窮人士缺乏有關服務的知識，及為領取福利而感到羞恥。所以這些人士無力去爭取本身的法律及福利權利。馬氏的分析思路比 Lewis 簡單，而且比 Lewis 更悲觀，只看到貧窮者孤立、無助的困境，而忽視 Lewis 的另一重點：貧窮者作為主體對結構回應的可能性。實際上香港近年有不少貧窮者包括老人、單親、家庭的綜援領取者經已成立不同的自助組織，積極爭取本身的權益。貧窮者不完全是孤立、無助及無能的一群，只要有適當的支援與組織，他/她們亦有能力和有意願去改變有關的結構及制度。因此文化因素或與主流社會的疏離似乎並不能全面解釋貧窮的形成，另一派微觀分析則認為是政府的政策而不是貧窮者本身的匱乏才是令貧窮者「依賴」或「感到羞恥」的主要原因。

政府政策的創造貧窮?

貧窮文化的觀點多強調家庭及社區如何形成貧窮社區的次文化外，依賴文化(dependency culture)的觀點則強調是政府過好的福利制度削減窮人的自助精神，令他們變成依賴福利為生。Murray (1984)強調美國的福利制度的轉變吸引失業者成為未婚父母。他更認為逮捕率的下降增加了犯罪受罰的可能性；亦令犯罪的經濟吸引力增加。福利的改善奪去了受助者工作動機。黑人的下層階級(underclass)的積極性受挫傷，而且其社區中自助的能力亦因為白人的「好心」而被破壞。窮人發展出的價值觀令他們缺乏進步的動力，進一步深化貧窮的循環。香港政府官員亦公開宣揚這類看法，認為政府水平過高的福利制度會造成接受福利者的工作意欲下降，令他們有一依賴文化。在 98 年的綜援檢討前夕，社會福利署署長梁建邦便公開提出「綜援養懶人」的觀點，為削減綜援造勢。而在綜援檢討文件中亦強調三四人綜援家庭的金額比一般工人家庭的收入為高，會減低領取綜援者的工作意願。

黃洪與蔡海偉(1998)對曾經離開綜援制度的失業及單親個案進行研究，發現無論是成功離開或重新領取的綜援人士均曾積極尋找工作。有六成半被訪者表示在上次領取綜援期間有經常尋找工作，有八成半被訪者不想依賴政府／綜援。但

調查亦發現女性比男性較易成功離開綜援，但女性的工作動機比男性低，由此證明，勞動力市場有否合適職位比工作動機更影響綜援個案能否脫離綜援，所以綜援養懶人之說並無實質支持。但有關政府官員多次發表綜援會養懶人的言論時，其實只是印象式的談話，並無提出真實的數據，當被追問反推說這只是不少轉述市民的意見和憂慮。令人不禁懷疑政府是否有意建構這論述，達到標籤綜援人士的效果。一來這可以減低申請的意欲，而另一方面可以分化窮人，減輕對政府的政治壓力。

香港並不是一個福利國家。一方面市民可以依賴國家的範圍並不如西方福利國家那樣多；而另一方面我們可以看到市民並不希望依賴政府，反而過份地強調要自食其力，非到必要時不願意接受國家或社會的「救濟」。可以說香港人根本上並沒有一套倚賴文化，反而有一套自立文化。這引申到另一角度來解釋貧窮：「建構的自立文化」：過於強調要自食其力才是令窮人，尤其是大量非領取綜援人士的生活陷入困境之中。

這套自立文化一方面有中國傳統文化的基礎，而另一方面亦受香港政府所鼓吹。中國傳統文化中以貧窮為恥，禮記禮運篇指出：「飲食男女，人之大欲存焉；死亡貧苦，人之大惡存焉。故欲惡者，心之大端也。」貧窮與死亡並列作人之大惡。不少學者指出在現代的中國人社會中，福利的觀念並非基於個人的權利反而是家庭成員中權利及義務的延伸。而且人際間缺乏平等關係的概念為追求和諧時反而對其他人行使某些權力。儒家傳統中強調的互助、集體精神及自力更生亦仍然廣泛存在（Chow 1987； Dixon 1981； Jones 1990）。所以，倫常作社會關係的典範，為家庭作為最主要的社會組織，強調家庭成員間的互助回饋，形成中國傳統上重家庭而輕國家為最重要的福利提供者。

除了在中國傳統文化中強調自立靠自己靠家庭的思想，在香港政府在設及推動社會福利的政策時亦不斷強調個人及家庭自助的重要性。香港政府一直認為香港社會福利的目標和原則是「為不能自助者提供經濟援助，換言之，受助人應以入息低微、年老及弱能極需援助的人士為主」（香港政府 1979: 2）。同時在福利提供中亦強調維繫家庭的重要性，簡單來說，其剩餘模式(residual model)強調政府的服務是作為最後的防線，是當個人及家庭無法自顧時才作出補救性的介入。這類政策的設計及推行一方面強化了傳統的自立文化，另一方面亦成功了進行了「標籤效應」(labelling effect)，將接受社會福利者建構成為「最不能自助者」的弱勢社群，是值得動用社會資源來救濟的一群。這與部分英國學者所稱的建構依賴(constructed dependency)剛剛是一個銀幣的另一面(Phillipson, 1982)，可以說是建構的自立(constructed independency)。而在這界定誰是「值得獲得協助的貧窮者」(deserving poor)的討論中，亦很容易造成貧窮者的分化，令貧窮者忙於互相競逐有限的資源或甚至互相鬥爭，而減輕要求政府要解決貧窮問題的政治壓力。

小結

上述微觀層面的理論，著眼於貧窮者本身對貧窮問題的回應與適應，尤其是受文化及國家所提供的福利所形響，而產生的文化與行為是造成貧窮的原因，其中一派則強調過多的福利會構成窮人的倚賴文化，令窮人失去自助的能力和意願。筆者亦是提出另一角度，認為貧窮的源起亦可能由於政府所建構的自立文化，令不少窮人生活在貧困生活之中，及造成窮人之間的分化，令他們未能積極要求政府作出改善。

宏觀的層次(macro-level)：社會及經濟結構的轉變

資本全球化及地區化

世界經濟的全球化(globalisation)，資本主義世界體系不斷捲入新的國家，以及跨國企業以大量直接外來投資(Foreign Direct Investment)帶來資本加速的流動均促成國際生產體系的一體化，資本大量的遷移無論對已發展國家或第三世界的勞工均造成嚴重的打擊，勞工的邊緣化是造成這些國家貧窮問題的主要原因。

Frobel 等(1980)認為西方國家勞工的大量失業與邊緣化是由於生產性資本尤其是勞動力密集的工序由已發展國家遷移往發展中國家的結果。Frobel 等(1980)強調這個生產遷移的過程並不單是基於兩地工資的差距，而是資本要重新奪回或重建對勞工的控制。Southall (1988)將「新國際分工」討論的焦點由資本的自由流動轉移國家的關鍵角色。Southall 指出由於資本的國際流動擁有獨裁的權力，令新興工業國中的高壓迫政權紛紛要降低勞工的成本及保證勞工嚴守紀律及靈活適應，用來增強對外資來投資的吸引力。

Sassen (1987) 則將勞工與資本的流動扣連起來。她指出在世界體系的資本重整中，勞工的流動是與國際中資本的重新組合有關。勞工向核心國家的遷移是與世界體系中的舊中心在衰落的過程中經濟結構的轉型有關；而在邊陲國家的勞工遷移則與在中製造及文職活動的重組及集中於某些邊陲國家。這類活動的地域集中及勞動力密集的特性令大量移民勞工流向新興的工業區。上述理論提供了基本的理論架構用來解釋香港與珠江三角洲之間大量的勞工及資本流動。總結而言，在七十年代之後全球資本累積過程中空間的重整而大大增加了資本及勞工的地理流動性，這是轉變國際分工的特點。

上述轉變國際分工的理論解釋了香港在八十年代出現急速的去工業化(de-

industrialisation)。自中國在一九七九年開始經濟開放改革後，香港經濟已逐步與華南地區尤其是珠江三角洲的經濟連結起來。香港大部分的製造業將生產遷移往中國，利用國內廉價的勞工及租金（Chiu et al. 1997）。港資是中國最大的外來投資者。港資(包括澳門資本)在 1979 年至 1993 年共在中國已到位的資金達 3,852 億美元佔所有外資投資的 62.3%。

總結而言，香港生產性資本的遷移至中國的過程符合轉變中國國際分工的基本推斷：生產性資本由已發展地區流向新發展地區，而資本外移亦造成資本輸出地的失業增加。

去工業化與失業者

自八十年代初開始香港製造業的生產性工序快速遷移到中或大陸及東南亞，造成大量製造業工人失業，這是導至香港貧窮惡化的主要結構原因。自 1986 年開始，製造業的工作人口便由九十四萬多人(佔全港工作人口 35.8%)持續下跌，到 1996 年製造業只剩下五十七萬多人(佔全港工作人口 18.9%)，十年間製造業共淘汰了三十七萬多人,佔全港工作人口的比例下降了近 17%。另一方面留在香港製造業的生產工序主要以產品設計、產品銷售、及財務控制等以文職人員為主的非生產性工序，所以製造業本身亦出現白領化的趨勢。在非工業化及白領化的影響下，受打擊最大是長期在製造業工作的體力勞工，包括中老年的男性技術及非技術工人，以及女性的操作工，這些工人面臨裁員及關廠的威脅，出現失業、開工不足及提早退休的狀況。這些勞工大多流入低職級、低工資的服務業工種。限於他們的工作經驗、年齡和學歷，他們多數缺乏條件轉當文職工作，很多時候能夠在服務業內找到工作，維持原來收入者，已經是比較幸運的了。不少製造業的藍領工人--尤其是中老年及女性工人--更面對失業的困境。

香港的失業率由 1991 年的 1.8%持續上升至 1995 年的 3.2%，而在 1997 年 10 月亞洲金融危機後，香港的失業率更再大幅標升，在 1999 年首季失業率高達 6.2%。由 1991 年至 1999 年首季間，女性的失業率由 1.6%上升至 4.6%，而 50 至 59 歲年齡組別的失業率亦由 1.5%升至 7.5%。另外年青人的失業的情況亦愈來愈嚴重，15-19 歲年齡組別的失業率亦由 8.1%大幅標升至 25.0%。顯示婦女、老人及青年的失業問題特別嚴重。

工資下降及兩降化

而留在製造業工作的工人，情況也不見得怎樣好過。不少製造業工人亦面對「吊鹽水」開工不足的情況，而其實質收入亦出現減少的情況。製造業技工及操作工的實質工資指數由 1993 年 101.1 至 1997 年的 96.9，亦即是說製造業工人的收入在 1993 年至 1997 年期間追不上通脹,收入實質下降了 4.2%,在 1997 年製造業工人平均日薪只有 329 元。另外其他行業的工人的實質工資在 93 年至 95 年間亦

出現實質下降的情況²。這顯示基層工人的工資出現下降的趨勢，令有工作的貧窮者日漸增加。

另一方面，服務業的工資亦出現兩極化的傾向。高技術的專業職位工資增長大幅高於低技術的基層職位。據 96 年 7 月恒生經濟月報的報導，在 86 年至 96 年十年間經理及專業職級的平均收入每年實質增長 5%，而工人職級收入的增長率只有 1-1.6%，而同期香港的人均本地生產總值每年質增長達 5.1%。可見服務業的工資呈兩極化的發展，低薪服務業工人的工資增長緩慢。

勞工邊緣化

自八十年代以來，無論在西方資本主義國家，還是在亞洲的新興工業國家，勞工及其運動均面臨「邊緣化」的趨勢。在「非工業化」及大量失業的情況下，資方及政府有足夠權威去推行「經濟轉型」或「轉變生產地」，但這些轉變真正的目的在於打破勞動力市場的剛性，建立一個彈性的經濟。在新右派的思想影響下，各國政府紛紛推行「私營化」或「非公營化」的政策。私營公司亦以「彈性管理」為時尚，只保留少量固定長期的「核心工人」，這些核心工人要有「多種技能」可以擔任不同工作，來增加勞工的「功能彈性」，而在核心的外圍大量聘請兼職、外發、外判、臨時、合約等邊緣勞工，以增加勞工的「數目彈性」(Atkinson 1985)。無論是政府或私人機構，新增的職位大多是兼職、臨時或合約的職位。

另外，香港很多行業的僱主為了減低及逃避勞工法例的開支，以各種辦法割斷與勞工僱傭關係。例如製衣廠中的裁床、熨部轉為「承包制」，由工頭或一組工人承包有關業務；洋服業的裁縫，由計件工改為須向老闆租日常工作的工作桌，由僱員改為商業伙伴；打金工場的師傅亦因大量工作轉回內地，只餘下部份技術水平要求較高及附加值較高的金飾才在港進行，僱主亦關閉工場，只以外發形式將餘下的工作分配至部分前僱員。簡言之，資方便是以外發、外判、合約各種不同的形式，將與員工的「僱傭關係」改變成為「商業關係」，來逃避支付勞工法例所規定的開支。

不單在私營機構，連政府公務員亦出現邊緣化情況。在「私營化」及「非公營化」的策略下，不少政府及公共服務改由私營公司，以投標的方式去承辦有關服務，例如房屋署的停車場管理、護衛、清潔及小型維修服務等等。由於投標的方式一般是以「價低者得」的方法分配，所以這些承辦商往往要壓迫勞工成本，才能以低價獲得及進行有關服務。我們可以看到這些員工的薪酬、福利、工作條件大幅低於以前擔任同樣工作的公務員。由於投標的不穩定，這些承辦商的員工亦以兼職、臨時的員工為主。

在公務員編制方面亦出現愈來愈多的臨時及合約員工。以市政署為例，署方

² 政府統計處(1998) 香港統計年刊 1998。頁 26。表 2.12。

為免在未來進行私營化時需大量裁減長俸編制的固定工，避免員工及工會作出激烈的反對，所以改以聘用臨時員工，這樣做可以用自然流失的方法去裁減原有固定員工，令管方有更的彈性。市政總署在 95 年 3 月有 1,224 名臨時員工佔僱員總人數的 7.28%，至 97 年 3 月臨時員工增加至 1,471 人，佔僱員 8.35%。

勞工的邊緣化，令其職位及收入的穩定性大減，另外由於缺乏勞工法例的保障，所以當這些勞工面臨失業，或遭到工傷意外時，便無法獲得應有的補償。對於這些「手停口停」的勞工令生活立即陷入困境，所以勞工邊緣化亦是造成香港貧窮的結構原因。

總結而言，九十年代香港大部份勞工面對經濟轉型所帶來高失業、低工資、低保障的處境。但政府並無一套完整及適當的勞工政策來協助這些勞工去面對這「曼克頓化」的趨勢。所謂「曼克頓化」是指香港正逐步晉升為一個「世界城市」，成為一個國際級的財經中心。這種發展將帶來新的機會和就業。但其他「世界城市」的經驗顯示，這些新的機會主要集中在財務、貿易及有關的專業活動方面，受惠者大多是高教育水平的專業、經理及行政人員。對一般勞動階層來說，「曼克頓化」的另一面，就是製造業式微，他們被迫轉到低檔的服務業去，成為一批「服務業無產者」，困在低工資和缺乏保障的「次等勞動市場」裏面。簡單來說，這是一種二元化貧者愈貧，富者愈富的城市發展格局。

泡沫經濟的出現、房地產市場的畸形發展

除了經濟轉型及失業上升令收入下降的因素外，泡沫經濟的出現、房地產市場的畸形發展令低開支住戶的開支上升亦是造成貧窮惡化的結構性原因。在「低開支住戶開支模式研究」中，黃洪及蔡海偉(1996)指出香港貧窮狀況在九十年代惡化的主要原因與低開支住戶房屋開支急速增長有關，低開支戶被迫壓縮食物及其他開支，造成赤貧狀況出現惡化。

表五:一人住戶最低 0-5%開支組別食物及房屋支出增長(89/90-94/95)

一人住戶最低 0-5%開支組別	89/90 年 (元)	94/95 年 (元)	升幅 (%)
食物支出	373	525	40.8%
房屋支出	217	483	122.6%
	89/90 - 94/95 通脹率		57%

表五顯示低開支戶房屋開支增長急速：一人住戶中最低百分之五開支組別在 94/95 年的食物支出與 89/90 年比較，五年間增幅是 41%，低於同期通脹的 57%；但房屋支出則劇增 122%，超過通脹的兩倍。顯示香港八十年代開始出現泡沫經濟，房地產價格大幅標升，連帶租金亦快速增長，加重了低收入住戶的負擔。

房屋開支增長對人數較少的住戶及私人樓宇住戶影響較大。這些住戶房屋開支比例最大，其貧窮程度亦最為嚴重。相對其他人數較多的住戶，有較大比例的低開支一人住戶居住在私人樓宇中。原因是由於在出租公屋供應方面，一直忽視興建一、二人家庭的小型單位。單身人士現時雖然可以申請輪候公屋，但配屋時間非常之長，導至這類低收入的一人住戶要到私人樓宇市場尋找出租居所。

在 94/95 年一人住戶最低百分之五開支組別的每月房屋開支是四百八十三元。四百五十元至五百元是當年籠屋及床位的平均租金。由於籠屋及床位已是私人市場中租金最廉宜的房屋類型。約五百元的租金對於最貧窮的一人住戶經已是減無可減。所以，這類人士須動用總支出的四成來支付租金，亦令他們需要壓縮其他方面的開支。

貧窮私人樓宇住戶在房屋方面的開支遠多於同組別的公屋住戶。一人住戶最低十分一開支組別中，私人樓宇住戶的房屋佔總開支比例是 48%，比較公屋住戶的 34% 高出 14%；而二、三、四及五人或以上住戶亦出現同樣情況。可見居住於私人樓宇的赤貧戶較公屋住戶支付較高比例的房屋支出。居住在公屋的一人住戶亦同樣面對高租金的壓力。房屋委員會在訂定出租公屋的租金時，以新訂租金不會超逾準住戶入息中位數的 15% 為標準。但這計算方法沒有考慮一人住戶只有單一入息來源及入息可能不穩定的情況。在公屋一人住戶最低十分一開支組別的房屋支出平均是五百一十九元，亦是他們平均總入息的 31%，是房委會所訂租金標準的兩倍。

黃及蔡(1996)認為導至香港有赤貧現象亦即是低開支戶「縮食」的原因是由於他們房屋開支彈性比食物開支低。八十年代以前，香港的低開支戶主要是申請出租公屋來解決居住需要；而在輪候公屋時唯有在私營房屋市場中租住床位或房間。面對租金過於昂貴時，低支出戶仍可以透過在「非正規經濟」(informal economy) 去解決房屋需要，例如購買木屋或天台屋，亦可以用自力的方法自行蓋搭木屋或

艇棚。

但隨著木屋、天台屋以至籠屋等受到管制和清拆，香港的私營房屋市場愈來愈「正規化」。赤貧戶的選擇變得愈來愈少。對於未能入住公屋的單身人士及新移民，現時的選擇便是在市區舊區的床位和板間房居住，由於面對市區重建的威脅，這類住戶面對籠屋和板間房供應愈來愈少的危機。這類赤貧戶的房屋支出的彈性非常之低，若不接受這租金水平和惡劣的居住環境，便可能要變成露宿者。而居住在公屋的赤貧戶，情況亦不好過，新的租金政策加上三至六型公屋之重建計劃，令公屋租金大幅提高，亦令貧窮公屋居民的負擔愈來愈重。由此可見，泡沫經濟所帶來的房屋開支的急遽增長是造成香港貧窮問題的關鍵因素。

人口結構的轉變

史文雄及吳俊雄(1997)對香港不同貧窮人士的素質分析，提出貧窮的不同面貌可分為普遍性及特殊性。在普遍性的原因方面人口老化是重要原因，這不單是香港社會並無養老金制度，而是低下層無法面對經濟急劇發展的社會，結果無法克服老人貧窮問題。不少獨居老人不單收入低，更缺乏家人照顧和聯繫反映家庭瓦解的問題。另外失業及單親都是造成貧窮的重要原因。而社會關係疏離與貧窮可謂互為因果。而在特殊性原因方面，因為香港城市化及生活水準高，而令大量新移民家庭在香港面對貧窮問題，另外居住問題帶來的困擾亦是香港貧窮問題特殊原因。簡單來說，在人口結構方面，老人、單親及新移民家庭的增加亦是貧窮的結構原因。

小結

以上宏觀角度分析香港貧窮的原因著重於經濟全球化及地區化，帶來香港經濟結構轉型，令失業上升，工資增長緩慢，加上服務業工資兩極化及勞工邊緣化造成大量有工作的貧窮人士(working poor)。而香港的經濟過於偏重房地產發展，高地價高樓價及高租金的情況，令貧窮人士要將大部分入息放在房屋開支之上，令他們百上加斤。另一方面，人口結構的轉變，老人、單親及新移民家庭的增加，亦構成貧窮的原因。

中程角度：社會排斥造成社會資本的下降

對於造成香港貧窮的原因，上述香港的研究主要以微觀及宏觀兩大類型的角度來分析，無疑兩類角度各有優缺點。微觀分析較能帶出能動者(agent)的主體性(subjectivity)及能動性，強調了窮人對貧窮問題可以作出回應和策略，指出能動者能夠改變結構的局限，但另一方面微觀分析所強調的文化因素，似乎過於強調貧

窮的穩定和延續，這種悲觀的論調未能指引消除貧窮的方向，而且亦有責怪受害者(blaming the victims)之嫌。此外，能動者的多元性每每會帶來很不同的分析如依賴文化及自立文化的兩種對立的理論，微觀的視野很多時未能提出有共識的看法。

宏觀角度的優點是其著眼於政治經濟結構的歷史發展，邏輯思路比較清晰。另外宏觀角度亦突顯了造成貧窮問題是源於社會上的不公平，資本的剝削以及國家對資本的協助而非貧窮者本身才是貧窮的主要成因。但宏觀角度過於結構化的觀點，忽視了能動者改變結構的可能性，亦令宏觀角度對消除貧窮與微觀角度顯得一樣悲觀。資本全球化、去工業化、曼克頓化等發展似乎是歷史潮流，大勢所趨，貧窮者面對這些龐大的結構變遷，顯得力量渺小，改善貧窮只能是蹺臂擋車之舉。

明顯地，微觀及宏觀的優缺點能夠互相補充，這亦帶出中程角度——透視微觀及宏觀因素在一具體歷史時空互動——的優點。Wilson(1987)及 Wacquant and Wilson (1989) 便是以中程角度來解釋貧窮成因的成功例子。Wilson 分析芝加哥黑人貧民區的形成，認為是地區經濟的衰落令大量職位流失，繼而令區內黑人的工人及中產階級家庭相繼外移，亦令社區中的機構沒落，令留下的居民無法再像以前可以在社區的地域經濟中求獲得經濟的來源，亦令這些居住在貧民窟居民不與主流社會中的個人及機構產生互動。Wilson 這套產業區位理論可能並不適用於其他國家，但他分析貧窮問題的方法，透視結構與能動者的互動卻很有參考價值，筆者認為這是香港貧窮問題研究應多留意的方向與方法。

筆者有份參與的另一份貧窮研究<<香港低收入住戶的探索性研究>>(呂大樂及黃洪, 1995)，亦曾嘗試以一中程的角度來分析造成香港貧窮的原因。呂及黃(1995)提出以「去權」(disempowerment)的角度來理解貧窮現象。所謂「去權」，就是社會裏某些住戶因為受到外在因素影響，而未能保護及運用一些他們有權享用的社會資源——例如基本的居住條件、參與經濟活動的機會、教育及技術的訓練、接收資訊的條件等——以至無法維持經濟獨立，進而陷於貧窮的狀態。簡單來說，貧窮的成因是一些住戶被剝奪了獨立地維持經濟生活的條件，造成他們無法再有效地參與各種經濟生活。

「去權」包括三個方面。一是經濟方面，這是指一些人無法隨其意願而調配時間參與工作（如單親家庭）或因環境變動而令其技能失去市場價值（如前製造業工人）。二是社會方面，這包括喪失了居住的基本條件、家庭或社交生活中的支持網絡（如露宿者）、接收資訊的條件（如殘疾人士）等。第三是政治方面的「去權」，一般低收入住戶都因為經濟壓力而難於抽身參與政治。由於缺乏政治動員的資源，他們往往在面對社會問題（如城市重建時）顯得無能為力，難以政治的手段來保護自身的利益。

呂及黃認為在上述三方面去權的情況下，造成一些住戶陷於經濟力脆弱(economically vulnerable)的位置，而這是造成香港貧窮問題的關鍵原因。所以香港

所要關懷的不應只局限於生活在赤貧邊沿，完全缺乏生存條件的住戶，而是應該包括在近年經濟轉型過程中日趨困難及邊沿化的住戶。他們現時的經濟條件日趨脆弱，只要經濟出現風浪，便很容易變為無法獨立生活的貧困戶。

狹義與廣義的社會排斥

Lee & Murie (1997)總結,由於英國及德國政府的態度，在歐洲聯盟中多以狹義的理解來看「社會排斥」--指那些失業及經濟上弱勢的社群。但在其他地方有關概念則較廣,「社會排斥」是指「長期及有系統的多元匱乏及指個人或社區成為弱勢的動態過程」。

有關「社會排斥」的狹義的理解須放回西方福利國家開始「福利改革」，大幅削減福利的歷史脈絡中去理解。社會排斥觀點的前設是社會是不同地位層級由互相的權利和責任所組成，而這是建基於由更闊的道德標準。所有社會上的公民均有權利去得到基本水平的生活，可以參與社會上主要的社會及職業組織。而所謂社會排斥便是乖離這道德標準的過程。這表示那些被社會排斥的人士所擁有的社會權利被剝奪。結果是他／她們會在一般及長期的弱勢過程中受害，而他／她們的社會及職業參與亦會受阻(Room 1995:6)。

Berghman (1995:19)則採取較廣的定義，並較詳細地討論社會排斥如何發生，他認為在下列系統中只要有一個或多個的功能失效，便會出現社會排斥：

- 民主與法制系統: 促進民間融合(civic integration)
- 勞動力市場: 促進經濟融合(economic integration)
- 社會福利系統: 促進社會融合(social integration)
- 家庭及社區系統: 促進人際間融合(interpersonal integration)

社會排斥造成貧窮：排斥是過程；貧窮是結果

貧窮主要關心分配(distributional)的問題，關心個人或家庭資源不足的問題。但社會排斥則關心關係(relational)的問題，亦即是社會參與、缺乏社會融入及缺乏權力 (Room ; 1995a)

在香港上述四大系統均出現不同程度的功能失效情況，造成社會排斥。首先在民主與法制方面，對於新移民身分的建構，在居權證事件中我們看到港府以向人大尋求解釋的方法，限制在基本法中列明港人在內地所生子女的公民權利包括居港權及家庭團聚權。政府為了得到本地人的支持，利用傳媒大事宣傳若執行終審庭的判決，將會有多達一百四十七萬新移民來港，對香港的經濟、房屋、社會福利及教育造成沉重的壓力。在事件中明顯造成「本地人」與「新移民」之間的分化及敵視，在後來的火燒入境處事件中更令有關的情緒爆發出來，造成「本

地人」與「新移民」在民間之間出現無法填補的鴻溝，無法促進「民間融合」，明顯是造成新移民的一種社會排斥。

第二，在勞動力市場方面，黃洪及李劍明(2000)為樂施會進行的「邊緣勞工」研究指出在勞動力市場，存在著年齡、性別、族群的歧視。所以失業、開工不足及貧窮勞工是以中老年、女性、及新移民／少數族群為主。「邊緣勞工」是指那些被排拒在勞動力市場邊緣的勞工。這些勞工基於年齡、性別、族群及工種等因素而未能進入較穩定的核心勞動力市場。

80年代邊緣勞工的增長原因是由於製造業北移，大量製造業勞工面臨對經濟轉型。90年代初期加上建造業不穩定和輸入外地勞工的因素，其他建造業及服務業的勞工亦面對失業及半失業的威脅。及至97年亞洲金融風暴後，邊緣勞工明顯增長，其原因包括在全球化經濟下的政府功能的角色的萎縮，政府大力推行私營化及非公營化，亦縮減給付勞工的社會工資，削減社會福利及社會服務的開支。另一方面，公營部門及私營企業則多實行「靈活管理」(flexible management)企管策略。透過外判及外發工序，聘用更多合約、臨時及兼職的員工；割斷與原有僱員的僱傭關係等等的造法，加速了勞工的邊緣化。最後，香港的資本仍繼續透過工序外移或輸入勞工的辦法，將維繫環境生態、勞工家庭的再生產成本(reproduction cost)等社會成本外移，但同時亦加深了勞工邊緣化的危機。邊緣勞工與主流勞工的在勞動力市場存在著的明顯分隔，亦令經濟融合的機會降低。

第三，在社會福利系統方面亦出現部分服務明顯的分隔功能，如過去公屋編配規定家庭成員超過半數均居港七年以上的規定，令不少新移民家庭無法入住出租公屋，改而集中居住在市區舊區的出租私人樓宇及臨屋之中，將新移民排斥在出租公屋之外。除了有意的分隔政策外，無意的服務失效亦會造成社會排斥，例如對精神病患者及吸毒者的服務，香港的復康政策強調社區照顧的策略，但現實上對有關受助人在離院後及離開戒毒所的跟進服務，並不足夠及全面，做成不少精神病患者及吸毒者重新發病及重新吸毒，而且由於家人及社區對這些人士亦採取排斥的態度，令他們無法融入社會。這些人士甚至亦無法獲得適當的居所，而成為露宿者，而露宿的生活令他們更為孤立及離群。

最後，在社區及家庭系統方面，我們亦看到貧富之間的社區及家庭出現分隔如何出現社會排斥的情況。八、九十年代的樓市暢旺，房地產資本逐漸垂涎於市區舊區的重建價值。1991年，政府宣布「大都會計劃」，重新規劃了舊機場遷移後市區土地的用途。政府利用私人發展商、土地發展公司及房屋協會在舊區例如油麻地、旺角、大角咀、深水埗、九龍城、紅磡、荃灣、灣仔、西環等地進行大規模的填海及重建，使這些地方的土地和房產價值大增。但根據九十年代本港學者的研究及關注貧窮的社區團體估計，全港近50萬的舊區居民受到這龐大計劃的影響。(註)³這些依靠原來熟悉的社區生存的居民，不但不容易在重建後的

³ 見香港公屋政策評議會(1991)「長遠房屋策略民間綠皮書」及香港社區組織協會(1992)「大

經濟發展中找到新的就業機會，往往更連另覓居所都成問題。發展商只會對被迫遷離的租客作出有限的現金賠償而無妥善安置他們的責任。市區舊區的重建，對原來的租住者來說只是意味著房屋支出的增加。他們在範圍愈來愈細的少數市區舊區搬來搬去，居住條件也愈來愈差。這造成市區舊區貧民窟化的情況。

實在沒有辦法的，更加被迫成為露宿者。根據「基督教關懷露宿者協會」在 1991 年 8 月向全港 236 名露宿者的調查顯示，受訪者超過兩成是因舊居清拆重建後不能另覓居所而要「劏街」；亦有超過六成的被訪者因沒有能力交租而露宿。政府在 1993 年公佈一份有關露宿者的調查中，亦發現有不少露宿者因樓宇重建而須露宿街頭。這些露宿者絕大多數都是就業極不穩定甚至是完全失業的中年單身男性。近年除了人數急升外近年更有年輕化的趨勢。雖然如果他們向房屋署求助，根據處理「無家可歸者」的政策，他們有機會被調配到屯門的收容中心，然後再入住元朗的臨屋。但他們大多寧願留在原區，因為這樣還比較可能偶然得到一些賺取收入，或者獲得老朋友照顧的機會。

很多住在這些地區的老人家生活十分清苦，重建後一些舊網絡的消失，使他們很失落。但他們始終對這些住了幾十年的地區最熟悉，因此即使政府肯安置他們，只要不是原區安置，他們是不會接受的。許多老人家都表示自己已經時日無多，不願意也不可能再到一個陌生的社區重新開始。

愈弱勢的窮人愈需要依靠他們舊有的縱使已經正在解體中的社會網絡。愈窮的人愈難在舊的社會網絡解體後重建新的。因此，重建後的舊區，應該要讓這些需要依靠原來社區生存的弱勢者有容身之所。他們更加有權分享舊區重建後新增的利益。社區內經濟被破壞後，建設新的經濟時也應該顧及這些弱勢窮人的謀生機會。但事實並非如此，上述對舊區居民在重建後地區的排斥，明顯地是令他／她們貧窮情況惡化及延續。

再者，相對於寮屋的居民，舊區私樓內的居民的利益十分分化：租客、二房東、小業主等，利益都不相同。不同於公屋居民很清晰地甚麼都以政府這個大業主為矛頭，私樓住客通常只將自己看成是房屋市場中的消費者，租客會跟二房東討價還價，二房東會向小業主要求賠償，談判拉倒或取得賠償後便搬到別處。在政府並不主動確認其對私樓居民的安置責任的現況下，私樓居民需要在意識上有很大的提升，才能堅持要求政府制定政策安置他們。住在私樓的很多新移民家庭本來就在生活的很多方面承受著被本地主流社會分隔和排斥的壓力，要站出來為自己的居住權而爭取對他們來說特別困難。

在家庭方面，香港貧窮家庭的內部分配亦出現很大的變化。早年由大陸來港的人，由於主要是來探求生活出路，因此以年青者居多，他們很多都是單身的，男女都有。在他們決定留下來定居之後，不少就在香港成家立室，許多家庭都生

育了不少兒女，製造了戰後香港的嬰兒潮。在那個年代，很多基層家庭透過總動員的方法，以一家大小既出外工作又在家裏生產所辛苦賺取的工資，累積了一些財富，再調配給每個家庭成員，大部分人都脫離了貧困的生活。

到了九十年代，香港的家庭已經出現了很大的變化。家庭由延伸趨向核心。小家庭的再分裂愈來愈迅速。單親家庭日增。單身獨居者亦大有人在。(Lee:1993, Census & Statistical Dept.1998) 經過了幾十年的發展，香港人口也不再年青，老年人口增加，但愈來愈多家庭放棄與老人同住。不少新家庭則由分隔兩地的成員組合而成，新舊移民之間的相處引發出各種問題。不同階層的家庭擁有的資源差別很大。基層就業機會的縮減，使基層家庭可以集中的資源減少。在不斷分裂重組和新形成的家庭中，弱勢成員較難得到已經有限的資源集中後再調配的好處，因而相對地較容易陷入貧窮的處境。這些弱勢的家庭成員，通常是女人、老人、兒童和新移民。

社會排斥與貧窮

綜合以上的分析，我們可看到香港出現社會排斥，而這社會排斥亦帶來貧窮惡化，但主流論述仍然將貧窮問題個人化。將九十年代窮人的處境放在變遷的歷史中去檢視，有助我們看到宏觀社會結構與社會中的個人如何互動，從而分析社會排斥與貧窮的互為影響，及如何如何令受社會排斥的人士跌入貧窮陷阱。

任何個人其實都是活的好幾組社會網絡之中而不是孤立存在的。社會結構發揮作用於社會中的人，和社會中的人反過來回應社會結構，都不是直接而是通過這些社會網絡進行的。窮人面對的問題是無法取得任何或者足夠的收入以支付生活上最基本的需要，而又欠缺或失去解脫這困局的能力。但這種能力的欠缺或失去不是貧窮者本身的問題，而是九十年代經濟社會的變化導致基層群眾所處身的社會網絡解體，不單使這些人失去了原來的角色，更令他 / 他們失去原有角色帶來的生存條件。

基層群眾首先面對的，是勞工自我組合網絡的瓦解，勞工因而失去了養活自己的能力。過去，當經濟發展對基層勞工需求甚殷時，勞工之間形成了非正式但活躍的網絡以作回應。透過各種關係得到工作後，勞力所換取的收入使很多人免於貧困。但踏入九十年代，經濟轉型對基層勞工非常不利。官方的失業數字明顯上升，再者，很多沮喪至極才放棄找尋工作的就不被列為失業人口。更多就業人口找到的只是臨時或不足夠的工作，另外一些人則是工作足夠但工資低至難以應付生活開支。勞動市場的需求已經改變，過往透過勞工之間的網絡隨時應徵上場的基層勞工，今天逐漸變成了一隊總是被認為不合格，難得有機會派上用場的後備軍，即使有機會要求也大大不同於以前，或者根本不是甚麼好機會。

除了勞工自我組合網絡的瓦解，基層群眾賴以為生的社區經濟和社區生活網絡亦受到破壞。早期香港居民的住屋情況也很差，但為了讓數量龐大的勞工安

心出賣他們勞動力，政府致力大興公屋，為他們提供租金低廉的居所。未能或不願接受公共房屋安置的，當時亦很容易便可以在木屋、天台屋或其他私樓棲身，環境雖然不算好，但所費亦不多。而住區附近的地區經濟為大多數人提供了謀生的機會，亦使各種互相支持的社區網絡得以建立，一般人都能擺脫貧窮，生活溫飽。

九十年代經濟轉型後，房地產市場的壟斷性發展卻使不少地區過往形成的自給自足經濟體系受到破壞。依靠這些地區經濟維生的基層群眾既失去了就業的機會，同時面對住屋條件沒有改善但開支不斷上升的現實，可謂兩面受敵。市區舊區的貧窮問題惡化。隨著地區經濟型態和居民組成的改變，舊有的社區網絡難以繼續運作。住在日漸貧困化的舊區內的單身人士，老人和新移民家庭除了忍受之外，其實也作出了各種抗議和自救的行動。

此外，隨著香港經濟社會環境的變化，基層家庭作為維繫成員自成一個互相保護體系的社會網絡亦受到很大的衝擊。戰後來港的年青移民，大多在香港成家立室，或者很快便在這片他們本來不打算久留的土地上團聚。在香港經濟逐漸發展起來的過程中，一般基層家庭都拚手抵足，盡量動員所有成員的勞動力來加入透過生產賺取收入的行列。家庭將各成員的收入集中起來然後再進行分配，不但使很多人可以維生，他們並且擺脫了貧窮，生活得到了改善。

但接下來的經濟和社會發展為擁有不同資源的家庭成員帶來很不一樣的機會。內部利益的不一致促使很多基層家庭不斷解體和重組。基層家庭防禦整個家庭或部分成員陷入貧窮的功能已經不容易發揮，陷入貧窮的家庭或其中的部分成員開始要求社會適當地介入。

香港的基層群眾不但一直在建設香港整體經濟及社會發展中沒有缺席，而且絕對是付出很多的。在過去相對原始的社會發展階段裡，無論作為勞工、居民或家庭成員，基層群眾都組織起不同的網絡以回應大環境的要求。他們辛勤貢獻之後，在某程度上亦分享了一點勞動的成果，至少在這些網絡之內和網絡之間的互相支持下，維持生計並沒有問題。但賺取了絕大部分利益的資本家不但無意回饋基層，他們勢力坐大後，更在資本全球化的強大趨勢和政府的偏幫下對他們進行更深的剝削。在資本進一步的壓迫下，基層群眾們賴以為生的各種網絡受到破壞。

對於作為勞工、居民和弱勢家庭成員的基層群眾來說，整個九十年代的就業環境惡劣、就業機會大減，基本住屋權在房地產資本的壟斷下受到強大的壓抑，許多家庭亦在這些衝擊之下發生很大的變化。基層群眾為了最基本的生存和生活，承受了極大的壓力。但除了忍受之外，他們亦站在自己的利益立場，對社會結構變化帶來的壓迫，作出了種種回應。儘管由於他們的弱勢，他們對資本家、對政府和對整個社會難以發揮即時和強大的影響力，他們的集體行動卻讓我們看見被社會結構改變所壓迫的人反抗的可能性。這是改變社會現狀非常重要的力

量。

香港貧窮問題的解決方案

機會,充權與保障

香港政府並過去並不承認香港貧窮問題嚴重，但經過民間社會近年不斷爭取，特首終於在今年的施政報告中承認貧窮問題的存在，並以扶貧作為主要中心工作之一。這是值得歡迎的轉變。但港府的扶貧政策卻仍離不開自由主義的經濟學說，在治本方面希望藉著經濟增長及改善教育兩方面去改善貧窮。而在治標方面則增加七千個臨時職位、加強再培訓及成立創業支援等等。上述對策的主要問題是將貧窮視為一個「收入不足」的經濟問題，並沒有對貧窮的根源作對深入的分析及作對對應的政策。

國際間上對貧窮的理解的正在轉變，連保守信奉自由主義的世界銀行已注意到貧窮不單是收入不足的問題，而是一個多面向的現象。因此，世界銀行也開始發展其他的社會指標，如脆弱性、風險、社會排斥等問題來量度貧窮的狀況。

世界銀行在最近發表的世界發展報告 2000 中總結了世界各地的貧窮狀況，提出貧窮問題不單是指貧窮人士在物質或經濟上的缺乏，亦是他們在政治上缺乏影響力及在社會上處於脆弱的位置，容易受到經濟轉變、天災及疾病的打擊。所以貧窮是經濟、政治及社會多方面的貧乏。世界銀行針對上述的分析，總結了各國扶貧的經驗，提出了三大策略去解決貧窮問題：「機會(opportunity)、充權(empowerment)、保障(security)」。

應用「機會、充權、保障」三大策略來解決香港的貧窮問題，可有不同的實踐：如考慮為低技術工人創造更多的就業機會，減低邊緣勞工失業及就業不足的情況；這是「機會」。其次，可推行的是要強化貧窮人士的社區網絡，讓貧窮人士參與及決定應採取什麼扶貧行動，重建社區經濟，這是「充權」；最後，要通過勞工立法及社會保障制度，推行退休保障、失業保障及最低工資，家庭生活工資及工時規管等方法，增加脆弱一群面對風險的能力，這便是「保障」。

促進社會包融，減少社會排斥

面對資方的控制和分化，婦女、新移民、年青及年老以及少數族群的邊緣勞工被排斥於主流勞動市場之外。此外，港府將接受社會福利者建構成爲「最不能自助者」及「懶人」，引起社會內分化，令貧窮者忙於競逐有限的社會資源，綜援家庭難再正常地投入社會。而社會排斥亦加速家庭或社區解體使某些社群難建立和維持正常的人際關係，令社會資本減低。所以要解決邊緣勞工的貧窮問題，先要「促進社會包融，減少社會排斥」，具體的方法包括：

擴大平等機會法案，防止社會歧視

政府及平等機會委員會必須落實「平等機會法案」，擴大其保障範圍，禁止年齡歧視，以及對新移民、少數族裔及領取綜援人士的歧視，爲這些弱勢社群提供平等的就業機會及就業保障。

提倡包融風氣，消除社會排斥

政府及非政府機構要加強公民教育，提倡多元及包融的社會風氣，消除對不同邊緣社群的社會排斥，保障這些社群在社會文化和政治領域上應得的資源、人際關係和權利。並應提倡建立一個能容納差異的社區，和徹底消除對一些社群（如新移民）在香港廣泛存在着的負面社會定型，使受到歧視的社群獲得公平的對待，這樣才能防止特定的群體陷於永久性的社會排斥。公民教育委員會應以消除社會排斥為主要工作方向之一，並設立特別項目的撥款以資助非政府組織推行消除社會排斥的社區教育計劃及活動。

減低綜援負面標籤，發揮真正安全網

綜援的標籤作用扮演了生產社會排斥及規管貧窮的角色。並且運用了一連串的標籤來繪畫出貧窮源於個人的責任問題，並藉此向基層市民宣示「必須依賴薪酬勞動去改善」生活的道德責任，積極扮演勞工控制的角色。政府應建立一個沒有標籤作用的綜援制度，才能真真正正發揮「安全網」的作用，幫助有需要的家庭，舒緩脆弱人士暫時性的經濟困難。這樣才能使他/她們免於跌入永久性排斥的困局中。

重建社會資本，發展社區經濟

在香港工業化時期，工人往往透過工友及社區的網絡資源解決了不少的生活問題。可是隨着香港步向後工業城市的同時，勞工的社會資本為經濟轉型和去工業化，政府的城市規劃和市區重建政策，市場企業化和大資本壟斷及家庭解體等四大趨勢所弱化，而人際網絡亦被瓦解。這變化把不少勞工推進「邊緣困局」。

要真正根治邊緣勞工的貧窮問題不單要解決邊緣勞工的經濟資源不足問題，而是透過有組織、自願及自主的參與，增加個人及社會的「社會資本」，才能根本地解決貧窮問題。要重建邊緣勞工的社會資本，具體的方法是要支持非政府團體發展社區經濟。而政府須要擔任推動及保育社區經濟發展的角色，亦應避免市場出現壟斷，維護小商販及非正規經濟的生存空間。

重建地區及社群網絡，加強社會資本

解決邊緣勞工現時的困境，除了在經濟上的實質支援外，還要幫他/她們建立網絡來創造社會資本。非政府組織，無論是以地域社區為本（如居民

協會、社區組織)或以功能社區／社群為本(如勞工團體、婦女組織及新移民組織)，均可積極參與培育邊緣勞工的社會資本的工作，其中可考慮的方向包括：

1. 為現在面對嚴重社會排斥，沒有或很少社會網絡的邊緣勞工(如新移民、少數族裔等)建造新的網絡(如互助組織、增權組織)，令個別的邊緣勞工不致獨立無援。在香港現時具體的例子是印尼外籍勞工工會⁴，它們專門組織在港處於最受剝削的印尼傭工，令她們能爭取合法的權益。
2. 重建經已弱化或已瓦解的邊緣勞工網絡(如工友網絡、地區網絡及家庭網絡)，透過建立信任的關係，加強接觸與互動，令信息更廣泛傳播，及建立互助互惠的行動，從而增加集體(collective)及可持續(sustainable)的社會資本。這方面的本地例子有勞資關係協進會協助成立的女工合作社及婦女勞工協會創立的女工速印互作社，以合作社的形式以創造工作間(workplace)，來重建工友網絡。⁵
3. 結連各個沒有多大聯繫的網絡以增加邊緣勞工同其他不同網絡的連繫，以增加他/她們獲取資訊和資源的能力例如我們在第五章曾提及聖雅各福群會為協助綜援婦女就業，結連綜援婦女與區內中產階層的連繫，令這些綜援婦女可以為區內中產婦女提供託管服務。
4. 在社區中發揮結連不同群體和組織的中介者作用，令區內不同的網絡能夠串連，孕育有活力的社區經濟。現時，工友權益聯社在荃灣區中正在進行這方面的工作，透過結連區內的長者、失業人士及婦女的網絡，例如區內婦女為老人進行送飯服務，或失業三行工人為區內家庭進行家居維修等等來推行「互助共生」的方向⁶。

⁴ 此組織接受樂施會贊助，有關詳情可參閱樂施會 99/00 年報

⁵ 此兩計劃亦接受樂施會贊助，有關詳情可參閱樂施會 97/98 及 98/99 年報

⁶ 此組織亦接受樂施會贊助，有關詳情可參閱樂施會 99/00 年報

支持非政府組織，發展社區經濟

作為非政府組織，它們比較容易獲得不同群體和組織的信任。所以它們本質上具有不同質的網絡群及中介者的能力。加上很多組織已長時間扎根於某地區，若果它們能為邊緣勞工做好社區上的結連，替他/她們建立不同質的網絡群，或協助他/她們從其他網絡獲取資訊和資源，這便能為邊緣勞工增加解決問題的能力，使他/她們能更長期地自力更生。

為解決貧窮、高失業及環境污染等問題，不少已發展及發展中國家均在城市及農村實行統稱為「社區經濟發展」(Community Economic Development)計劃。透過增加職位、建立以地區為本控制的資產、及強化社區中社會網絡。重點便是要建立及聯繫社區中的經濟資本及「社會資本」。

我們建議政府參考有關經驗，支持非政府機構重建邊緣勞工的社區網絡，推行「社區經濟發展」計劃，組成地域性的社區經濟，或社群網絡經濟。

社區經濟所嘗試的是一種非純經濟利益為主導的社會交換生活，是一種基於互助關懷的社會關係，強調以社區為本，自下以上的參與及動員，發揮結連各個不重複網絡群的才能、技術與經驗，來服務其他社群中的成員。計劃的形式可以多樣化，其中的例子包括以家居維修隊、社區照顧隊、環保回收隊、互助託兒小組、舊物品交換中心等等。

保育社區經濟形成

我們認為政府的角色應支持及「保育」社區經濟的形成。政府應設立「社區經濟發展基金」扶助有關計劃，由社區中非牟利團體根據社區不同的特點提出具體計劃及申請撥款，而房委會及市建局等則應為有關計劃提供免租及廉租的商舖。另一方面，在社區經濟發展初期應在政策上有一定的保障，令它在成熟後才與市場及國家的服務競爭。舉例來說，政府可規定所有的政府部門及公共屋村的清潔及回收工作，會優先分配給由失業人士組成的合作社。

避免市場出現壟斷,維護小商販的生存空間

邊緣勞工社會資本的弱化亦與大資本的壟斷性愈來愈強有關。政府應制訂反壟斷法，避免資本過度集中及有過大的權力。另外，政府應肯定小商販

作為「微型企業」(micro-enterprise)在解決失業問題及創造就業的重要作用，應為小商販的生存空間創造更多的條件。例如房委會在出租商舖時應留意大型超級市場的過份膨脹，會扼殺邨內街市小商販的生存，有關政策應創造及培育能有多元社區經濟的社會空間。政府成立的創業基金亦應朝向支持多元社區經濟的方向。

政府亦應在適當的地點設立特定小販區，建立有特色的跳蚤市場，避免過份扼殺非正規經濟的發展，以擴闊失業工友就業門路。

社區經濟發展重建社會本消除社會排斥

被「社會排斥」與「貧窮」的人士現實上是兩類不同但有大量重疊的人士，而不被「社會排斥」的貧窮人士仍較有可能脫貧，但被「社會排斥」的貧窮人士則會較容易墮入「貧窮陷阱」之中，脫貧的機會亦較低。這討論的意義在於若我們要進行「減貧」而不是「扶貧」的工作，我們不能只關心貧窮者的經濟及物質上的匱乏，必須要正視這些貧窮者同時被社會排斥的問題。要長遠地根治貧窮，便必須同時解決「社會排斥」的問題。

筆者認為在現時香港社會排斥造成及強化貧窮問題的情況，我們更要在減貧政策下考慮如何增加社會包容(social inclusion)。而社區經濟發展的特色正正在於它不單強調經濟重建(economic regeneration)，亦重視社會包容(social inclusion)及環境的可持續性(sustainable)。社區經濟發展強調減貧並不單是一經濟過程，同時是一個社會及政治的過程。未來的減貧政策中應多強調社區經濟的發展，強調重建社區的共融及多元文化，重建貧窮人士的群體網絡。

在經濟全球化的影響下，資本出現高度的流動性。面對資本外移及權威日漸增加，全球貧窮問題日益嚴重。無論是先進國家的城市，還是第三世界的農村均會面對貧窮、失業、環境、基礎設施不足，投資下降等等問題。傳統的社會福利及社會服務多著眼於為貧乏人士提供服務及支援，但卻較少發展貧乏人士的家庭及社區，主動面對及解決有關問題。近年在不少國家，包括加拿大、美國、英國等先進國家，以及孟加拉、印度等第三世界國家中不同的社區，為解決上述問題，推行了一連串的策略及行動包括創造職位、建立由地區控制的資產、及強化社區中社會脈絡等，這些策略被稱為「社區經濟發展」(Community Economic Development)。

社區經濟發展的目標是嘗試透過建立或重建社區中的組織，令區內居民增權及改善生活，能將社會發展及經濟發展兩者連繫起來，在創造經濟機會的同時，不會忽略其社會及公民的關注。社區經濟發展中的社會目標是令社區中所有

的成員能夠有途徑得到保證他們良好生活的所需資源。(Sherraden & Ninacs 1998)

社區經濟發展具體的做法非常多樣化，其中在城市中市區中常用的是在社區內推行以社區為本的經濟活動，創造不同的社會資本(social capital)，利用資本回饋社區，間接創造更多就業職位，令社區得到基本的經濟發展，舒緩社區中的貧窮問題。而且生活在市區舊區的街坊，對社區資源及資訊缺乏掌握。面對日漸衰落的社區，他們的無能及無助感愈來愈強烈。透過社區經濟的建立，可以令居民參與建設及發展屬於他們的社區，而在過程中居民可以掌握更多的資源、資訊，學習如何去提出訴求及將建議反映出來，如何將理想社區透過眾人的力量建設建來，從而達到「增權」的目的。

筆者相信要解決香港的貧窮問題，必須重建貧窮者的社區網絡，組成地域性的社區經濟，這類型的社區經濟的設立目的不在於替代市場所提供的服務，或政府所提供的福利。而是強調以社區為本，自下以上的參與及動員，發揮貧窮者擁有一些未受市場及國家利用的才能、技術與經驗，來服務其他社群中的成員。一方面改善生活質素；另一方面重獲生活的意義及尊嚴。另外社區經濟發展亦重視社區中不同貧乏社群的互相接納、關懷及互助、這正好是針對社會排斥的最好方法。透過親身及實際的接觸，不同社群可以重新互相認識，破除主流社會所建構的污蔑和定型。筆者希望會政府及非政府機構推動社區經濟發展，令它成為減貧政策的重心項目，這才可以令香港真正由「扶貧」走向「減貧」。

社區經濟發展的具體方案

現時不少香港市民成為失業、開工不足或低薪的勞工，除了面對入息減少令生活困苦外，不少技術勞工原先擁有的技術和才能亦日益貶值，甚至在市場中無人問津。但另一方面社區內的居民由於入息減少，減少了本身的消費，加上大企業的割價傾銷，令社區中的消費愈來愈少，街坊生意愈來愈難做，社區經濟亦日漸破落。社區經濟活動的減少亦進一步令區內的社區網絡解體，社會資本的弱化，減低了居民間的互信及資訊流通，所以社區未能發揮過去團結互助的角色，社區自我脫貧的資源愈來愈少，貧窮的集中，「塘水瀆塘魚」的現實令失業問題進一步惡化。

社區經濟發展強調以社區為本，自下以上的參與及動員，發揮區內居民擁有一些未受市場利用的才能、技術與經驗，來服務其他社群中的成員。一方面可以改善居民生活質素；另一方面令參與者重獲生活的意義及尊嚴。具體方法包括創造小型企業增加職位、成立生產及消費合作社、以及推行小社區的貨物及服務交換。外國經已有不少成功的經驗及例子，證明社區經濟發展的方法對重建社區經濟、加強社會融和及推動可持續發展均有成效。

香港各區中正進行多個社區經濟發展的實驗計劃。其中包括聖雅各福群會推行的社區經濟互助計劃試。計劃希望透過時分券的設立，能促進社區內居民服務及貨品的交換，透過互相幫助的方法，共同重建地區經濟，達到「改善生活、人盡其才」的**經濟目標**。同時透過增加居民間的信任與溝通，重新建立社區中的組織網絡，達到增加「社會資本」，消除彼此之間的誤解與標籤的**社會目標**，最後，社區經濟互助計劃亦有本身的**文化目標**，在訂價及交換的過程，令我們可以討論價值高低的準則，反省日常生活中不合理的假設。其他的計劃包括綠領聯盟在三個地區推行的廢物分類中心計劃，勞資關係協進會的二手物交換計劃，以及 e-coop 的消費合作社及生產合作社計劃。

社區經濟發展具體的做法非常多樣化，其中在城市中市區中常用的是在社區內推行以社區為本的經濟活動，創造不同的社會資本(social capital)，利用資本回饋社區，間接創造更多就業職位，令社區得到基本的經濟發展，舒緩社區中的貧窮問題。而且生活在市區舊區的街坊，對社區資源及資訊缺乏掌握。面對日漸衰落的社區，他們的無能及無助感愈來愈強烈。透過社區經濟的建立，可以令居民參與建設及發展屬於他們的社區，而在過程中居民可以掌握更多的資源、資訊，學習如何去提出訴求及將建議反映出來，如何將理想社區透過眾人的力量建設建來，從而達到「增權」的目的。

社區經濟發展所嘗試的是一種非純經濟利益為主導的社會交換生活，是一種基於互助關懷的社會關係，發揮結連各個不重複網絡群的才能、技術與經驗，來服務其他社群中的成員。在發展社區經濟的策略上，並要處理社會排斥的問題。因為社會排斥會防礙社會參與，防礙不重複的異質網絡群的結連。

在發展社區經濟上，非政府組織可扮演中介者的機構，一方面替居民組織網絡，另一方面替他/們結連各個不重複的網絡群。而政府亦應在制訂政策的過程中考慮對社會資本的影響，不應帶頭破壞社會資本的生產。在更積極的層面上，政府應扮演「保育」的角色：在社區經濟發展初期，應在政策上對社區經濟有一定的保障，讓它發芽生長。現時政府接納有關建議，成立「社區投資共享基金」是一個好的開始，筆者希望有關基金，能夠以推動社區經濟發展，促進社會資本建立為目標。令區內居民有權參與及決定基金的運作，達到社區團結互助，扶貧減貧之目標。

保障

根據黃洪及李劍明在 2001 年對邊緣勞工的分析，邊緣勞工在生活及工作上出現「不受保護」的狀況、和陷入「邊緣困局」的大趨勢，而造成這些問題的結構原因是其面對社會排斥及其社會資本的弱化，我們提議政府改善立法及福利，

保障邊緣勞工。

由於邊緣勞工不受勞工法例保障，工作處境非常惡劣，成為苦勞工。而在生活上有面臨入不敷支的情況，成為貧窮勞工。加上近年社會福利及公營房屋的削減令邊緣勞工更處於困局之中。要改善邊緣勞工的工作及生活，首要工作是要改善勞工立法及社會福利，保障邊緣勞工權益，具體的措施包括：

設立最低工資，防止工資下滑

政府應成立勞資官三方參與的工資委員會，為貧窮邊緣勞工制訂最低工資，防止邊緣勞工的工資繼續向下滑，保障邊緣勞工家庭的基本生活。邊緣勞工有了基本生活保證，議價能力能夠提高，就可以防止資方的過份剝削如長工時、無休息日、無假期等情況，避免邊緣勞工成為「苦勞工」。

政府並應首先在本身外判的合約中，加入「最低工資」的條款，避免現時在外判服務「價低者得」的制度下，承辦商為節省成本，將勞工的工資福利大幅削減至不合理的水平。

制訂標準工時，避免過長時間工作

政府應制訂標準工時法例，以國際公認每天工作八小時為基礎制訂標準工時。以五天半工作制計，每周標準工時應少於四十四小時。僱員超出標準工時的部分應按加班計算工資。設立標準工時的另一優點是可以將現時過長工時（如兩更制輪值 12 小時）的職位改為標準工時（如三更制輪值 8 小時）的職位。這樣可以將二個人的職位變成三個人的職位，為邊緣勞工創造更多就業機會。

立法規定加班工資須高於正常工資

政府應立法規管勞工加班工資的工資率必須高於正常工資的工資率。這一方面保障工人的合理工時及享有適當的休息，另一方面可以防止資方強制僱員加班，但付出比正常工資還要低的加班工資的不合理情況。

修改勞工法例，保障兼職及「自僱」勞工

取消連續四星期工作，每星期工作 18 小時(4.1.18)，才受《僱傭條例》保障的規定，避免兼職僱員成為「不受保護」的勞工。政府須訂立不公平解

僱法，針對愈來愈多僱主強迫僱員成為自僱者或分包商的情況，加強僱員的就業和職業保障。

建立集體協約及集體談判制度

現時眾多邊緣勞工成為「苦勞工」，是因為他／她們缺乏集體的力量。一方面長工時令他／她們無法參與工會，而另一方面某些僱主亦阻止工人參加工會，令他／她們多成為「不受保護」的勞工。為加強邊緣勞工的集體議價能力，政府應保障邊緣勞工的參加及組織工會的權利，並應立法確立集體談判及集體協約制度，令邊緣勞工可以透過組織工會以集體談判及集體協約的方法去保障應有的權益。

設立全民社會保險計劃、加強風險分擔及再分配

現時香港缺乏全民性的社會保障制度，退休方面只有強制性公積金，保障範圍有限及水平不足；而失業方面只依靠綜援，沒有任何失業保險制度。現行社會保障制度分散，亦缺乏再分配及分擔風險的作用。令「脆弱」的邊緣勞工在面對經濟逆境時，無法有足夠的保障和支援，助他／她們脫離「邊緣困局」，脫離貧窮的狀況。政府應全面地檢討各項社會保障政策，應以設立全民性及供款性的社會保險制度為方向，保障的內容應包括退休、失業、疾病、貧窮及工傷等，令邊緣勞工能夠有足夠的支援及可以有機會脫貧。

增建公屋改善福利，減輕邊緣勞工負擔

房屋開支是邊緣勞工家庭除食物開支外最主要的開支項目。其中以租住私人樓的邊緣勞工家庭負擔最重，政府應加快及增加出租公屋的供應，以減輕邊緣勞工家庭住屋開支的負擔，此外，房委會亦不應減低申請出租公屋的入息限額，令部份仍處於貧窮邊緣的勞工喪失申請公屋的資格。此外，政府不應減少對社會保障及醫療服務的財政承擔，並應為貧窮的邊緣勞工提供沒有標籤的社會保障及社會服務，改善邊緣勞工家庭的生活質素。最後，政府應盡落實去年施政報告的扶貧措施，包括設立創業貸款基金，推行社區環境改善工程，以為邊緣勞工創造更多就業機會。

成立滅貧委員會,制訂貧窮線及滅貧政策

面對邊緣勞工貧窮的狀況,我們的研究發現大多數邊緣勞工認為現時政府的政策及服務未能有效協助他／她們脫離貧窮的困局,我們亦指出在強烈社會排斥的情況下,單靠經濟發展亦未能舒緩邊緣勞工的經濟問題,所以我們要求應成立應由社會人士及有關官員組成的「滅貧委員會」,負責制訂香港的貧窮線及制訂香港整體的滅貧政策,以更積極及更有力的方法,去處理香港的貧窮問題。

加強職前及在職訓練

政府應加強職前及在職訓練,提高勞動力的技術和素質,令勞工的工資有增長的空間,為低學歷及低技術人士創造一個能夠真正「終身學習」的環境。由於邊緣勞工的工時長、假期少、議價能力低,所以其接受訓練的機會亦較高學歷及高技術的僱員為低,為拉近在「終身學習」出現貧者愈貧,富者愈富的「學習差距」,政府應立法規定所有僱員每年能享有「有薪學習假期」,令邊緣勞工亦能有機會參與在職訓練,提升技術和素質。

參考資料

- Atkinson, J. (1985) 'Flexibility: Planning for an Uncertain Future', *Manpower Policy and Practice*, 1, Summer, 26-9.
- Berghman, Jos (1995) "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework", in Room G. (ed.) *Beyond the Threshold*, the Policy Press, Bristol, pp.10-28.
- Bourdieu, P. and Wacquant, L.J.D. (1992) *An Invitation to Reflexive Sociology*, Cambridge: Polity Press.
- Brochmann, Grete (1999a) "Controlling Immigration in Europe" in Grete Brochmann and Tomas Hammar (eds.) *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford: Berg, pp.297-334.
- Census and Statistical Department (1998) 1996年香港女性概況剖析。 Hong Kong Monthly Digest of Statistics.
- Chiu, W.K., Ho, K.C. and Lui, T.L. (1997) *City-States in the Global Economy: Industrial Restructuring in Hong Kong and Singapore*, Oxford: Westview Press.
- Chow, N.W.S. (1987) 'Western and Chinese Ideas of Social Welfare', *International Social Work*, 30, 31-41.
- Cohen, R. (1987) *The New Helots: Migrants in the International Division of Labour*, Aldershot: Gower.
- Dixon, J. (1981) *The Chinese Welfare System 1949-1979*. New York, Praeger.
- Frobel, F., Heinrichs, J. and Kreye, O. (1980) *The New International Division of Labour: Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Giddens, A. (1990) *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press.

- Jones, C. (1990) *Promoting Prosperity: The Hong Kong Way of Social Policy*, Hong Kong: The Chinese University Press.
- Lee, C.K. (1993) 'Familial Hegemony: Gender and Production Politics on Hong Kong's Electronics Shopfloor', *Gender & Society*, 7, 4, December, 529-547.
- Lee, P. & Murie, A. (1997) *Poverty, Housing Tenure and Social Exclusion*, Bristol: Policy Press.
- Lewis, O (1965) *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty-- San Juan and New York*. New York: Random House.
- Ma, B. Y. (1998) *The Local Meaning of Poverty in Hong Kong*. Unpublished Ph.D thesis. Department of Public and Social Administration, City University of Hong Kong.
- MacPerson, S & Lo, O. Y. (1997) *A Measure of Poverty: Calculating the number of People in Poverty in Hong Kong*, City University of Hong Kong, Department of Public and Social Administration.
- MacPherson, S & Silburn, R. (1995) *Social Assistance in Hong Kong* 在 施麗珊等編 扶貧與就業(社會保障國際圓桌會議1994論文集)。香港: 香港理工大學應用社會科學系。
- MacPherson, S. (1994) *A Measure of Dignity: Report of public assistance rates in Hong Kong*, Hong Kong: Hong Kong Council of Social Service.
- Murray, C. (1984) *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York: Basic Books.
- Phillipson, C. (1982) *Capitalism and the Construction of Old age*. London: Macmillan.
- Room, Graham (1995) "Poverty and Social Exclusion: The New European Agenda for Policy and Research", in Room G. (ed.) *Beyond the Threshold*, the Policy Press, Bristol, pp.1-9.
- Sassen, S. (1988) *The Mobility of Labor and Capital*, Cambridge: Cambridge University Press.

Southall, R. (1988) *Trade Unions and the New Industrialization of the Third World*, London: Zeds Books.

Wacquant, L.J.D. and Wilson, W.J. (1989) 'The Cost of Racial and Class Exclusion in the Inner City', *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, 501, 8-25.

Wilson, W.J. (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.

史文雄及吳俊雄(1997) *香港貧窮不同面貌研究*。香港: 香港明愛青少年及社區服務

史文雄及吳俊雄(1997) *香港貧窮不同面貌研究*。香港: 香港明愛青少年及社區服務

呂大樂及黃洪(1995) *去權與充權:關於香港低收入住戶的探索性研究*。香港:樂施會

莫泰基及梁成安(1997) *香港貧窮率*。香港:香港社會保障學會。

莫泰基及梁成安(1997) *香港貧窮率*。香港:香港社會保障學會。

葉蔭聰(1999) *香港貧窮研究評介* 在葉蔭聰及林藹雲(編)《窮人係懶人?》香港:街角。頁11-16。

香港政府(1979) *香港社會福利白皮書*。香港: 政府印務局。

香港政府統計處 (1997) *香港統計月刊*。1996年12月。

香港社區組織協會(1997)《經濟奇蹟背後：貧窮》。香港：香港社區組織協會民權教育中心。

黃洪和李劍明(2000) *香港「邊緣勞工」近年的發展* 香港「邊緣勞工」研究之一。香港: 樂施會。

黃洪和蔡海偉(1996) *香港低開支住戶開支模式研究*。香港: 香港社會服務聯會及樂施會。

黃洪和蔡海偉(1996) *香港低開支住戶開支模式研究*。香港: 香港社會服務聯會及樂施會。

黃洪和蔡海偉(1998) *終止及重新領取綜援研究*。香港: 香港社會服務聯會及樂施會。

黃洪和蔡海偉(1998) *終止及重新領取綜援研究*。香港: 香港社會服務聯會及樂施會。