



樂施會
OXFAM
Hong Kong

「墟市發展與基層婦女就業」研究調查

內容撮要及政策建議

2015 年 6 月

前言

樂施會一直致力以務實及創新的方法，協助貧窮人改善生活及持續發展。在香港，我們特別關注在職、長者、少數族裔、婦女及跨代貧窮等問題，期望倡議政府改變政策，讓貧窮人能自力更生，最終可以擺脫貧困的惡性循環。

婦女貧窮已成全球性的現象，並有惡化的趨勢。按聯合國統計數據，全球女性的平均收入只有男性的五成。¹ 各國有不同的減貧方法，其中一項是讓婦女加入正規勞動市場。但部份婦女因需要照顧年幼子女，無法做全職、工時規律的工作，這不單使婦女本身處於經濟弱勢，更大幅減少家庭收入，令其子女也陷入貧窮當中，這很大機會阻礙下一代向上流動的機會，延續跨代貧窮。有鑑於此，聯合國也鼓勵以不同方法（如：給予小額貸款等）支援婦女參與非正規經濟活動，如手作創業或在街頭擺賣，以平衡照顧家庭和增加收入的需要。

家庭崗位限制香港貧窮婦女的就業

由於家庭崗位與工作機會等限制，香港也未能倖免於貧窮婦女化的問題。根據 2012 年的貧窮數據，在政府恆常現金政策介入後，女性貧窮率為 15.7%，比男性的 14.7% 為高。而在貧窮住戶當中，84.8% 的料理家務者也是女性，「照顧家庭」普遍是貧窮婦女未能投入勞動市場的主因。故此，貧窮女性的勞動參與率也偏低，只有 27.2%（男性為 58.1%），當中只有約半從事全職工作，而男性則近七成擔當

¹ UN Woman, *Fact Sheet*. <http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/session/presskit/fs1.htm>

全職崗位。²

貧窮婦女一旦面對突如其來的經濟困難或家庭問題，如離婚或喪偶等，她們更容易陷入貧窮，被迫跌入綜援網。近五年，單親綜援受助人當中，八成以上也是女性，人數遠比男性為多。³

雖然不少基層婦女也希望全身投入職場以增加家庭收入，但她們普遍因要照顧家庭而未能如願，這不單影響當刻家庭生計，長遠更加劇跨代貧窮。

偏遠地區 貧窮問題更嚴重

偏遠地區的貧窮問題更為嚴重，根據香港大學的社會工作及社會行政學系教授葉兆輝等學者按地區進一步分析《2011年人口普查》資料，發現貧窮人口多集中在七大區，當中「元朗東北—北區西北區（天水圍一帶）」與「離島東涌區」⁴的貧窮率最高，分別為 34.7%和 31.1%。兩區除了同樣地處偏遠，亦有相似的人口及社會經濟特徵，例如，失業率均在 8%以上，兩區的單親家庭的比率分別為 6.5%及 9.6%，亦比全港平均值 6.1%為高。⁵而東涌的 10 歲以下兒童人口比例更遠高於全港的平均值(6.8%)，達 9.1%。這些數字反映，這兩區低收入家庭都有沉重的照顧壓力，更多家長，特別是婦女，因需要照顧年幼子女，而未能全職或外出其他地區工作，但區內又缺乏配合其家庭崗位的工作，加劇貧窮問題。

地區墟市增加基層婦女參與經濟活動的機會⁶

樂施會從 2008 年起，支持夥伴團體在天水圍和東涌新市鎮，發展周末或假日地區墟市，為基層市民（特別是婦女）提供參與經濟活動的機會，讓她們可兼顧照顧家庭的需要之餘，亦可自力更生，增加收入達致脫貧。計劃開展至今，兩區合共舉辦超過 100 次的墟市，共有超過 4,000 人次（檔主）參與。在天水圍，每次墟市平均有 60 個檔攤參與；人口較少的東涌墟市每次平均有 10 至 15 檔，今年 4 至 6 月舉行的「東涌墟市節」，檔攤數目增至 60 個⁷。

²立法會扶貧小組委員會。2014 年。《婦女貧窮》（立法會 CB(2)317/14-15(01)號文件）。

³《審核 2014-15 年度開支預算》（答覆編號 LWB(WW)0443）。

⁴其他五個貧窮聚集區：觀塘—黃大仙—九龍城南、葵青北—荃灣南、元朗西北、深水埗南—油尖旺北、屯門中部。

⁵明報。〈香港貧窮聚集區及聚集特徵〉。2014 年 7 月 21 日。

⁶此處「墟市」的意思指一個營運的模式——由非政府或非牟利組織向政府申請場地，招募街坊開設檔攤，並安排相關的牌照和消防、衛生等事宜。墟市的次數、開放時間、地點、主題，則有多種變化。

⁷東涌在 2015 年 4 至 6 月的第三個星期日，舉辦了「東涌墟市節」。每次有 60 個攤檔參與。主辦者希望可以固定在每個月的第三個星期日，在同一地點舉辦「東涌墟市節」，能讓居民逐步形成「趁墟」的習慣。

近年，愈來愈多人看到墟市對地區經濟的重要性，**為了解墟市如何增加偏遠新市鎮婦女的就業機會和收入，以及她們參與墟市所遇到的問題**，樂施會委託「政策二十一有限公司」，在2015年4至5月期間，進行了一項《墟市發展與基層婦女就業》研究調查。

1. 調查方法

本調查的對象是曾參與在天水圍或東涌舉行的墟市（包括假日墟市、天秀墟、天光墟）擺檔的當區居民。我們透過天水圍社區發展陣線和東涌社區發展陣線，這兩個地區墟市籌辦團體，聯絡過往曾參與以上種類墟市的檔主接受問卷調查，最後成功完成 89 份問卷，回應率為 61.4%。

另外，我們也訪問了天水圍社區發展陣線和東涌社區發展陣線負責人，以了解非政府組織舉辦墟市時遇到的問題和發展墟市對當區居民的影響。

2. 受訪者的人口統計及社會經濟特點

是次調查，分別有近八成（77.5%）和兩成（19.1%）的受訪者居住在天水圍和東涌（參看附件圖表一或報告 3.1.9）。八成以上受訪者為女性（84.3%），男性則佔 15.7%（參看附件圖表二或報告 3.1.2）。已婚（75.3%）和分居/離婚/喪偶者（19.1%）共佔 94.4%；只有少數受訪者是從未結婚（5.6%）（參看附件圖表三或報告 3.1.4）。逾六成的受訪者（65%）也有 18 歲以下子女（參看附件表四或報告表十五）；有 21.3% 的受訪者需要照顧子女以外的同住家庭成員，如長者等（參看附件圖表五或報告 3.2.6）。

除在墟市擺檔的經濟活動外，四成受訪者（42.7%）為經濟活躍人士（僱員、自僱人士、僱主），兩成為家務料理者（20.2%）。為僱員的受訪者當中，大部份也是從事兼職工作（81%），全職和臨時工的百分比一樣（9.5%）（參看附件圖表六或報告表七及 3.1.12）。教育程度方面，逾半受訪者教育程度為中學（55.1%），34.8% 為小學或以下（參看附件表七或報告 3.1.3）。

3. 主要結果

發展墟市對基層市民的好處

3.1 八成人認同參與墟市可兼顧家庭 促進基層婦女參與經濟活動

六成半受訪者家庭也有未成年子女，婦女作為主要的家庭照顧者普遍也因需要照顧子女而未能跨區長時間工作（參看附件表四或報告表十五）。

是次調查結果顯示發展區內墟市很大程度能鼓勵婦女參與經濟活動，有 82.1% 的受訪者認同「墟市開檔時間彈性，可以配合照顧家庭的責任」；92.6% 受訪者認同「墟市地點就近家庭，省掉上班時間和車資」（參看附件表八或報告 3.4.2 & 3.4.3）。而其中四成（40%）的受訪婦女更表示在參與墟市前一年沒有工作，發展區內墟市令她們走出家庭，重投社區經濟（參看附件表九或報告表十）。

3.2 墟市擺檔可賺取相等於兩成的家庭收入 幫補家計以紓緩經濟壓力

對於基層家庭而言，參與墟市經濟可在一定程度上幫補生計。半數受訪者（50.6%）表示每月平均在墟市擺檔可賺取介乎\$1,000 至\$3,999 的淨收入，近兩成（18%）的收入更在\$4,000 至\$10,999 之間，而所有受訪者的每月平均收入為\$2,600（參看附件表十或報告表卅九、3.2.14 及 3.5.5）。值得關注的是，這從墟市賺取的收入，已佔所有受訪基層家庭近兩成的每月總收入（參看附件表十一），面對龐大的生活壓力，這額外收入對基層家庭尤其重要，他們因此可負擔子女參與課外活動、補習等，或應付突如其來的醫療費用，紓緩經濟壓力。

3.3 九成人認同參與墟市可維持工作動力 減少領取綜援

鑑於區內墟市營運模式具彈性，容許婦女擺檔同時可照顧子女，而需投入資本及技術成本也較低，這些有利因素也令基層婦女有機會持續參與經濟活動，賺取利潤以改善家庭生活，避免因經濟困難而被迫跌入綜援網。

事實上，參與墟市的七成半受訪者（75.3%）不在綜援網，而就算餘下的受訪者因各種特殊家庭或年老等因素而要領取綜援，但他們當中逾四成（40.9%）也表示因為參與墟市賺取收入，可減少領取綜援的金額，甚至可以幫助他們脫離綜援網（參看附件圖表十二或報告 3.5.6）。

而超過九成（94.3%）受訪者表示參與墟市經濟活動，對「維持工作動力」有正面影響，近七成半（74%）認為因此「不需要或減少依賴綜援」，九成（91.1%）

更認同參與墟市的經驗能有助「創立自己的事業」（參看附件表十三或報告表四十二）。

發展墟市的困難

3.4 欠缺政策鼓勵墟市發展

當問及在墟市遇到的困難時，61.1%受訪者認為墟市「顧客人流不足」，半數（50%）認為「擺檔日子不穩定」，四成（43.2%）認為「沒有固定檔位」（參看附件表十四或報告表卅七）。

這些困難跟現時沒有「墟市政策」有莫大的關係。鑑於現時沒有政策鼓勵墟市發展，團體難以申請租借政府場地舉辦墟市，就算偶爾成功，也不能成慣例定期租用，導致舉辦墟市的地點時間不一，居民難以形成消費習慣。再者，現時法定條文註明租用政府場地不得在場內進行現金交易，均大大局限地區墟市的發展。

4. 檢視現時政府相關的政策

政府推行了不少政策及措施協助婦女就業，下文將檢視各項相關政策的成效及局限。

4.1 促進婦女就業政策

為了釋放婦女勞動力，政府提出不少政策及措施以促進婦女就業，當中主要包括一)勞工處為求職人士（包括婦女）提供就業服務；二)僱員再培訓局開辦多個就業培訓課程；三)增加幼兒照顧、課餘託管及社區保姆服務名額，延長服務時間⁸；四)鼓勵僱主採納「以僱員為本」的管理方法及家庭友善僱傭措施。

首先，上述首兩項措施的運作安排未有顧及基層、低收入家庭婦女須平衡工作和家庭角色的需要，辦公和上課時間多在日間，婦女需要找到支援或待家人返家，方能接受服務和上課。

在幼兒照顧服務方面，縱使已增撥資源擴充服務，但名額仍嚴重不足。根據政府的「2013年香港貧窮情況報告」，離島和元朗的貧窮兒童人口已達6,400和27,800名，是全港兒童貧窮率最高的兩個區。可是，在新市鎮及離島（東涌），至今仍未有提供照顧0至2歲幼兒的受資助獨立幼兒中心；元朗區有64個名額，名額

與同齡人口比例是 1：138，遠遠高於全港的 1：36。雖然附設於幼稚園暨幼兒中心的幼兒中心名額數目相對較多，離島和元朗的名額和人口比例分別為 1：1.1 和 1：3.6，但全日制名額只佔三成，大部分名額只供短暫託管，實難以配合家長外出工作的需要。縱使現時社區保姆及中心託管名額增至每區 53 個，但相對 0 至 9 歲兒童的人口，離島和元朗的相關人口比例分別是 1：239 和 1：921⁹，全港的則是 1：516，可見政府託兒服務名額，比對兒童人口數目，仍然是杯水車薪，婦女難免仍需要留在家中照顧子女。¹⁰（參閱下表一）

表一．各區貧窮兒童人口、兒童貧窮率、託兒服務名額及其與地區人口的比例

	2012 年 貧窮兒童人口 (兒童貧窮 率)*	2014 年受資助獨 立幼兒中心 [#] 名額及與該區 0 至 2 歲兒童人口比例 (2011 年) [@]	2014 年附設於幼 稚園暨幼兒中心 的幼兒中心名額 [#] 及與該區 2 歲兒 童人口比例(2011 年) [@]	2014 年社區保姆 及中心託管名額 [#] 及與該區 0 至 9 歲兒童人口比例 (2011 年) [@]
離島	6,400 (24.6%)	0 / 不適用	1,094 / 1:1.1	53 / 1:239
元朗	27,800 (23.2%)	64 / 1:138	1,087 / 1:3.6	53 / 1:921
北區 [^]	12,900 (21.4%)	48 / 1:93	728 / 1:2.9	53 / 1:421
全港	240,200 (18%)	2,835 / 1:36	27,012 / 1:1.8	954 / 1:516

*資料來源：《2013 年香港貧窮情況報告》

[^]離島、元朗和北區是在 2012 年，貧窮兒童人口佔該區兒童的百分比最高的三個區議會分區。

[#]立法會。《審核 2015-16 年度開支預算》（答覆編號，LWB(WW)0139）。

[@] 比例計算方法是：把《2011 年按區議會選區及年齡劃分的人口》當區的 0-1 歲、2 歲和 0-9 歲的人口數字，除於當區提供相關的託兒服務名額。資料來源：政府統計處。《2011 年按區議會選區及年齡劃分的人口 (A305)》。2011 人口普查

(<http://www.census2011.gov.hk/tc/main-table.html>)。

有關家庭友善僱傭措施，政府只擔當推動角色，主導權仍在私人機構身上，執行與否最終也由僱主決定，故此很多有利婦女就業的建議（如彈性上班時間等），也未能廣泛實行。

⁹立法會。《審核 2015-16 年度開支預算》（答覆編號，LWB(WW)0139）。

4.2 政府就設立墟市可行性的初步看法¹¹

根據是次調查結果，發展墟市對促進婦女就業及扶貧有正面效果，政府亦首次在立法會食物安全及環境衛生事務委員會會議中¹²認同「擺賣活動應提出被視為經濟活動模式之一」，而更提出「若倡議者提出採用由下而上的模式的建議並獲地區支持，食物衛生局將可協助倡議者與相關的政策局／部門聯繫，以檢視項目的可行性及推行情況」，這顯示政府在一定程度上肯定擺賣活動（包括設立地區攤販市集墟市等）的價值，在獲得社區支持下，不應被禁止。

可是，不少有營辦墟市經驗的團體反映，鑑於現時沒有具體政策鼓勵墟市發展，在申請場地時，不同部門對墟市的理解不一，更沒有統一的審批標準，申請成功與否，往往視乎不同地區個別職員的判斷和態度，曾有團體分享在申請新場地時，甚至要向當區政府部門提交曾在別區成功申請場地的文件，以茲有先例可循，才有機會獲批新場地，實在令團體無所適從，每次申請也要花很多功夫。

再者，現時法定條文註明使用政府場地不得進行商業活動，這也大大窒礙地區墟市的發展。

以上問題的癥結，是現行未有墟市政策和指引，讓各政府部門跟從。而制定墟市政策又牽涉多個政策局和執行機構，若政府內部沒有一個平台賦予權責作統籌，實難以促成便民的墟市政策。

¹¹這部份的資料來源自立法會食物安全及環境衛生事務委員會「小販政策小組委員會」小販管理建議。2015年3月2日。立法會CB(4)561/14-15(01)號文件。

¹²立法會食物安全及環境衛生事務委員會屬下的「小販政策小組委員會」2015年3月5日的會議

5. 樂施會的政策建議

「墟市」不單有效為基層家庭創造謀生空間，還讓需兼顧家庭的婦女可透過墟市擺賣幫補家計，紓緩經濟壓力，達致扶貧效果。政府宜寬鬆對待墟市經濟，在不影響環境衛生、食物安全等的情況下，應盡量協助墟市營運者與相關政府部門聯繫。有見及此，樂施會有關促進墟市發展有以下的建議：

5.1 政府宜寬鬆對待墟市經濟 鼓勵墟市的發展

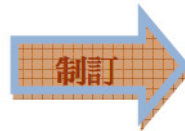
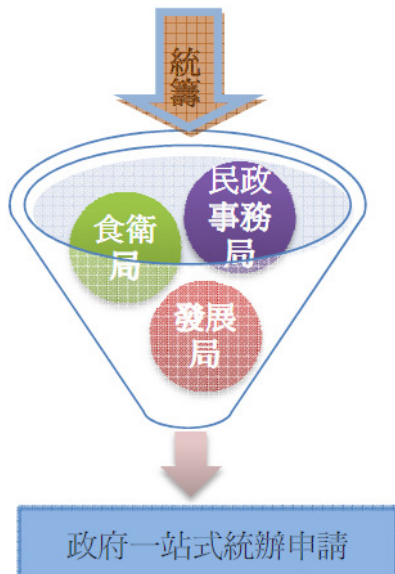
政府應研究訂立墟市政策 內容宜包括：

- 肯定「墟市」的經濟及社會價值，可惠及弱勢社群，帶來扶貧效益；
- 制訂相關的申請指引，容許借用政府場地給非牟利團體作擺賣活動用途；
- 提供可使用作墟市用途的政府場地表；
- 詳列各署處理申請的標準，所需要的牌照及增加審批過程的透明度。

因申請營辦墟市涉及多個政策部門，如：地政署（發展局）、康文署（民政事務局）、食環署（食物及衛生局）、民政事務署（局政事務局）等，建議政府在中央層面（如政務司^[4]）設立一站式管理平台，統籌各政策局處理及審批申請，簡化程序，以達致省時利民之效。

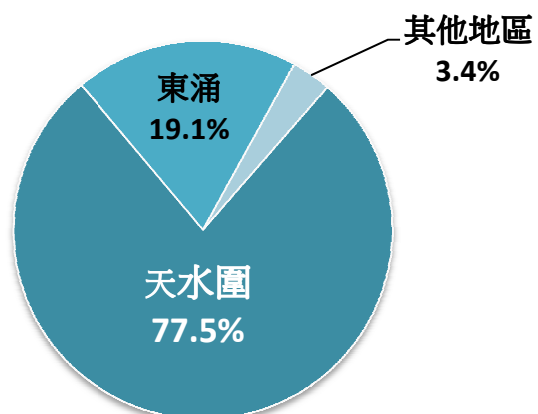
^[4] 例如 2012 年政府設立天水圍天秀墟，工作也牽涉地政署、建築署、食環署、民政事務署等政府部門，那時便由政務司司長林鄭月娥作統籌；2015/16 年度財政預算案；財政司司長曾俊華提及引進國外的「美食車」，振興本地經濟，並指派商務及經濟展局局長蘇錦樑統籌各部門。

中央層面
(如政務司)

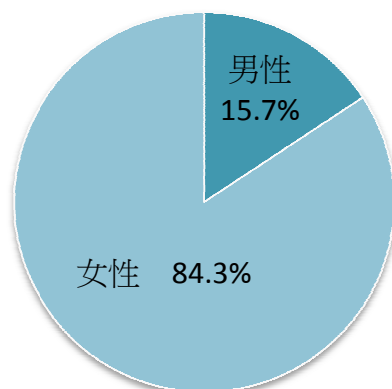


- 肯定墟市有助扶貧
- 制訂指引，容許借用政府場地給非牟利團體作擺賣活動用途；
- 提供可使用作墟市用途的政府場地表；
- 列明申請墟市的牌照、增加審批透明度。

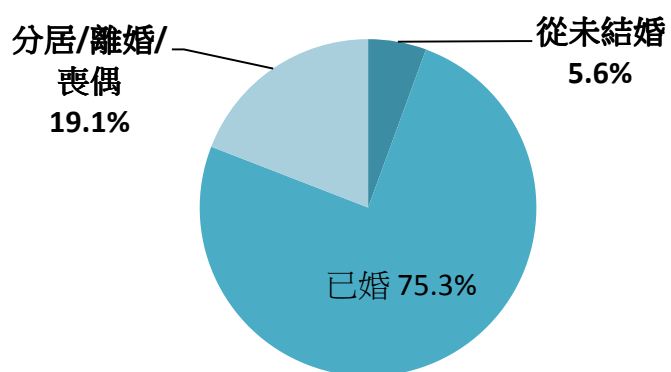
圖表一·受訪者居住地點



圖表二·受訪者性別



圖表三·受訪者婚姻狀況

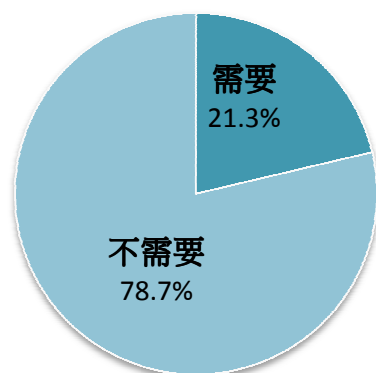


表四·家中有 18 歲以下子女的百分比

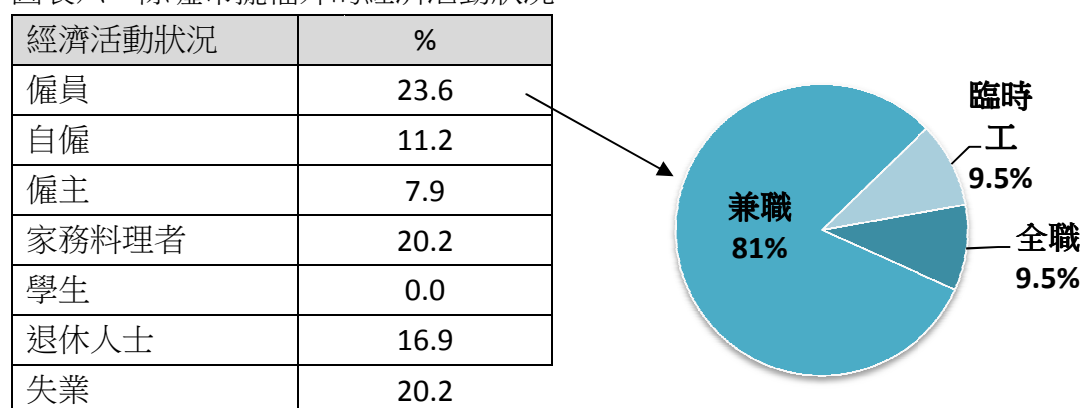
	(%)
1 名	22.1
2 名	31.2
3 名	11.7
4 名或以上	0.0
沒有	35.1
總數	100

} 65%

圖表五·需要照顧其他同住家庭成員的百分比



圖表六·除墟市擺檔外的經濟活動狀況



表七·教育程度

教育程度	%
小學或以下	34.8
中學	55.1
大專	7.9
大學或以上	2.2
總數	100

表八·在墟市擺檔的好處 (%)

好處	極之同意/ 不同意	中立	同意/ 極之同意	不適用
開檔時間彈性，可以配合照顧家庭的責任	7.4	7.4	82.1	3.1
墟市地點就近家庭，省掉時間和車資	4.3	1.9	92.6	1.2

表九·受訪婦女在墟市擺檔之前一年的經濟活動狀況

經濟活動狀況	%
就業	60
沒有工作	40

表十·從墟市獲取的每月收入

墟市每月收入	%
\$0-\$999	27.0
\$1,000-\$1,999	22.5
\$2,000-\$2,999	18.0
\$3,000-\$3,999	10.1
\$4,000-\$4,999	4.5
\$5,000-\$5,999	4.5
\$6,000-\$6,999	1.1
\$7,000-\$7,999	3.4
\$8,000-\$8,999	1.1
\$9,000-\$10,999	3.4
\$11,000 或以上	0
沒有資料提供	4.5

} 50.6%

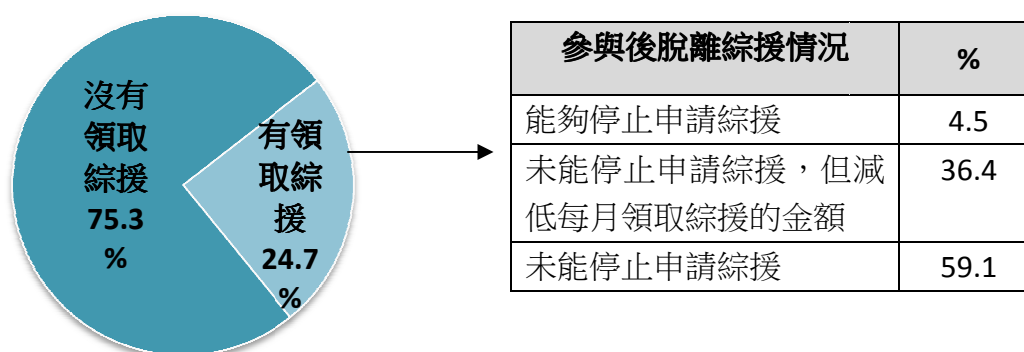
} 18%

表十一·墟市收入佔每月家庭總收入的百分比

從墟市獲得的平均月入 (a)	家庭平均總月入 (b)	墟市平均月入相對家庭平均總月入 (a/b)%
2,600	13,905	18.7%

圖表十二·參與墟市前和後的領取綜援情況

參與墟市前領取綜援的情況



表十三·在墟市經營的正面影響

正面影響	沒有正面影響 (%)	有正面影響 (%)
維持工作動力	5.7	94.3
不需要或減少依靠綜援	26.1	74
創立自己的事業	8.1	91.9

表十四·在墟市經營的困難

困難	%
顧客人流不多	61.1
擺檔日期不穩定	50
沒有固定檔位	43.2