

# 15E

# 健康和社會關懷議題 — 貧窮

健康管理與社會關懷  
(中四至中六)

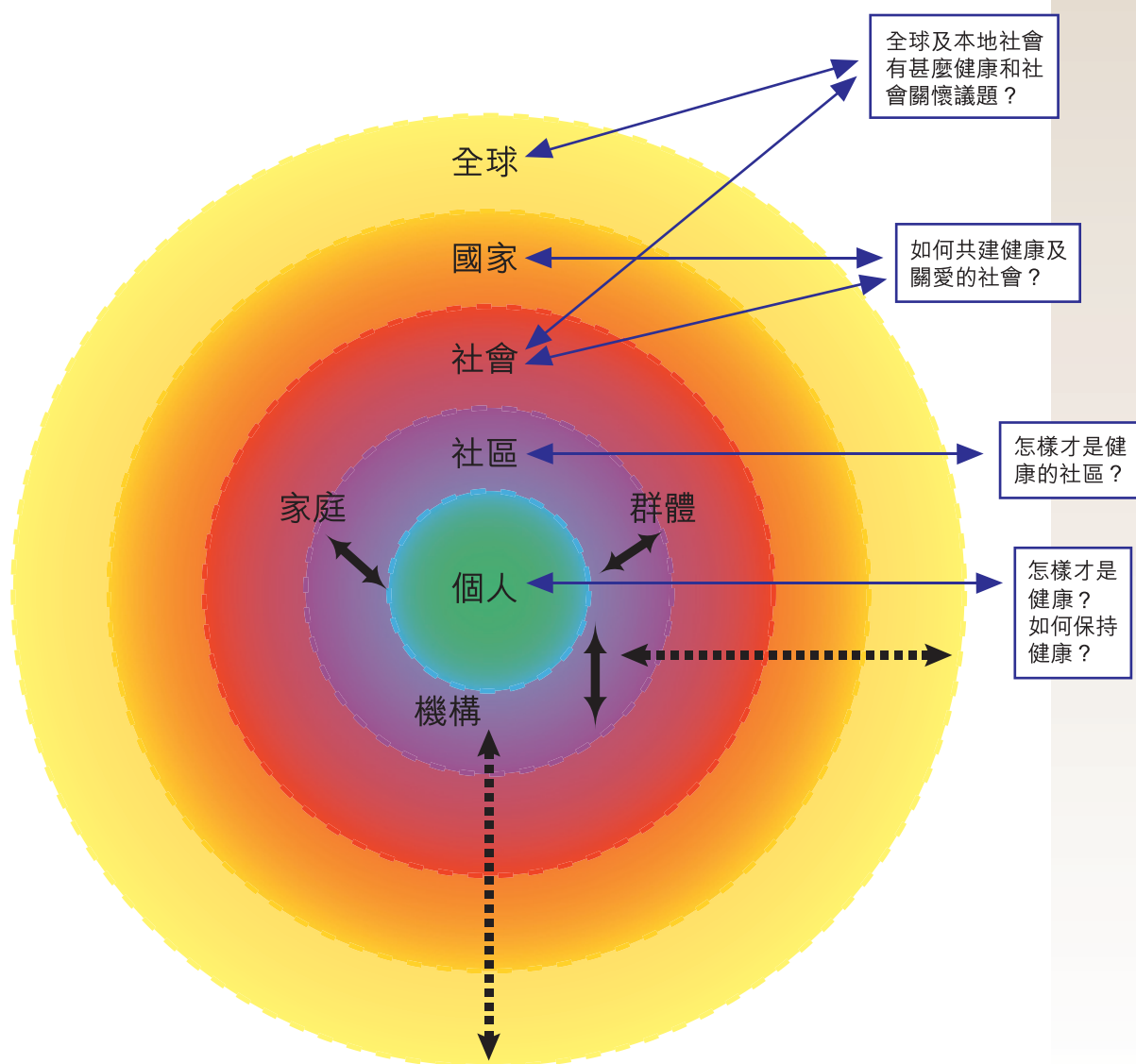




# 健康管理與社會關懷 — 主題冊

健康管理與社會關懷課程旨在培養學生從個人、家庭、朋輩、社區、機構組織、社會、國家以至全球的不同層面（圖1），多方面探討和瞭解「健康與疾病」、「良好或欠佳的健康狀態」、「個人與社群的關懷」等現象，以及分析他們之間錯綜複雜的相互關係。

圖1 健康管理與社會關懷課程的層面和關鍵問題



本部分學與教資源包括十九本主題冊，作為教師的學與教參考材料。主題冊編排以下表所列的層面為基礎，並根據「健康管理與社會關懷課程及評估指引(中四至中六)」(2007) 第二章「課程架構」的課程內容，整合為下列五個關鍵問題，讓教師作參考，從而引導學生掌握課程的整體概念和重心，加強學生結合和運用相關的知識以及培養他們的分析能力。詳情如下：

層面	關鍵問題	主題冊	
個人、家庭及群體	怎樣才是健康？	1	個人在人生不同階段的需要和發展
		2	健康和幸福
	如何保持健康？	3	健康體魄
		4	精神健康
		5	社群健康 — 人際關係
社區	怎樣才是健康的社區？	6	健康的社區
		7	關愛的社區
		8	生態與健康
		9	建設健康城市
社會	如何共建健康及關愛的社會？	10	健康護理制度
		11	社會福利制度
		12	醫護與社福界專業
		13	健康和社會關懷政策
		14	關懷社會行動
本地社會至全球	全球及本地社會有甚麼健康和社會關懷議題？	15A	健康和社會關懷議題 — 人口老化
		15B	健康和社會關懷議題 — 歧視
		15C	健康和社會關懷議題 — 家庭暴力
		15D	健康和社會關懷議題 — 成癮
		15E	健康和社會關懷議題 — 貧窮

每本主題冊會提供一些探討該冊主題內容的建議問題，列舉主題冊內容大綱及學生在知識、能力、價值觀和態度方面所期望達到的學習目標。教師可因應學校或社區情境、學生的背境、興趣、學習能力、和根據學生們已有的知識，靈活增刪內容，包括引入有關的時事議題作例子，並利用本資源套的第三部份的第3.1.5節所介紹的圖象組織工具，幫助學生組織和分析複雜的內容、理解抽象的概念，使他們能更有效地建構知識，鞏固所學，融匯貫通。

# 全球及本地社會有甚麼健康和社會關懷議題？

生活在現代的社會，個人的煩惱往往與社會議題關係密切。所謂個人煩惱，是指發生在個人以及其生活圈子的範圍之內，個人覺得其福祉受到威脅；而社會議題，則發生在整個社會的不同制度及組織之間。同一件事情，可以是個人煩惱，也可以成為社會議題。以年老為例，一個人面對年老帶來的行動不便只是個人煩惱，有超過一半人口同時踏入晚年的話便是社會議題。

社會學家米爾斯<sup>1</sup>在《社會學的想像》<sup>2</sup>一書中提出「社會學的想像」作為了解事物的方式、工具或角度。有社會學的想像的人，能根據想像對生活中的人和事的意義，了解更高層次的社會議題，進而把個人經歷和社會議題連繫起來。透過社會學的想像，學生可以把個人的煩惱與社會議題連繫起來，從而把一些被誤以為是只個人煩惱的事情（例如上網成癮）與社會議題結合分析，使學生更透徹分析社會中的問題，對社會制度等加以考量，從而積極地解決社會問題。

下頁表列出主題冊15A至15E在健康管理與社會關懷課程（中四至中六）所涵蓋的課題，方便教師參考：

---

<sup>1</sup> 米爾斯 (C.Wright Mills)

<sup>2</sup> 《社會學的想像》(Sociological Imagination) (1959)

主題冊		課程及評估指引課題
15A	人口老化	<u>必修部分</u> 2B當代有關危機的議題 2D健康及社會關懷行業的發展 3B製訂健康和社會關懷/福利政策 3C健康和社會關懷政策的實施
15B	歧視	<u>必修部分</u> 2B當代有關危機的議題 3C健康和社會關懷政策的實施
15C	家庭暴力	<u>必修部分</u> 2A與健康、社會關懷、個人與社會福祉有關的結構性議題 2C生活方式改變、全球化及家庭的轉變引致人口更容易受疾病感染或處於危險邊緣 4D社會關懷、健康的關係、社會責任，對家庭、社區和群體的承擔 5B健康及社會關懷的機構和服務
15D	成癮	<u>必修部分</u> 1B影響個人發展的因素 2B當代有關危機的議題 5C理解精神健康屬個人狀態及其與社會情境的關連 5B健康及社會關懷的機構和服務
15E	貧窮	<u>必修部分</u> 2A與健康、社會關懷、個人與社會福祉有關的結構性議題 3B製訂健康和社會關懷/福利政策 5B健康及社會關懷的機構和服務

# 15E 貧窮

---

## 內容

---

<b>15E.1 認識貧窮</b>	7
(A) 基本概念：絕對與相對貧窮	7
(B) 介定貧窮的工具	8
(C) 貧富差距	9
(D) 貧窮的成因	10
<b>15E.2 不同層面的貧窮問題</b>	13
(A) 全球層面	13
(B) 國家和社會層面	15
(C) 社區層面	16
<b>15E.3 扶貧方案</b>	18
(A) 全球層面	18
(B) 國家及社會層面	20
(C) 社區層面	24
(D) 社會公義	26

## 本主題冊學習目標

---

透過本主題冊，我們期望學生可以：

### 價值觀和態度

- ❖ 重視個人的平等權利
- ❖ 重視公平；重視一國之內和國際之間的社會公義

### 知識

- ❖ 明白貧窮的影響及啟示
- ❖ 分析引致貧窮的原因
- ❖ 認清有需要人士和家庭所能得到的支援和服務並提出可行解決方案

## 主要問題

---

要達到上述學習目標，教師可以運用以下主要問題幫助學生思考：

- ❖ 甚麼造成貧窮問題？
- ❖ 如何從不同層面理解貧窮問題？
- ❖ 如何解決貧窮問題？



## 15E.1 認識貧窮

貧窮包含很廣闊的定義和標準。有些人採用一種「客觀方法」界定的絕對最起碼生活水平，未能達到這個水平的，便屬貧窮。有些人認為相對來說，所擁有的及不上社會上其他人，便屬貧窮。亦有人採用主觀的看法，認為自覺無法維持生計者，便屬貧窮。

一般而言，貧窮可以指一種全無或欠缺金錢或其他支援的情況。貧窮的情況可形容個人、群體或國家。世界銀行在2000年9月公布的《世界發展報告2000/2001：Attacking Poverty》，提出了不同層面的貧窮意義。這些層面包括：

- (a) 低收入和低消費能力；
- (b) 教育、營養和身體發展的水平低；
- (c) 處於危險邊緣；
- (d) 受社會排擠；以及
- (e) 欠缺使用社會資本的機會。

世界銀行在1990年《世界發展報告》對貧窮的定義是：「不能維持基本生活。」該報告指出，以消費水平量度貧窮的方法有二，第一是根據客觀的必需情況來量度，即維持基本營養和生活水平的最起碼開支，第二為主觀的部分，即當事人參與社會日常生活的能力。

有人提出，貧窮與否也應根據當地社區的生活標準和消費水平度量。在香港，每月收入少於5,000元人士屬於低收入或貧窮社群；但是貧窮也不應單是根據收入釐定。貧窮也應該是指，被剝奪權利的人士欠缺取用資源的途徑，以及欠缺參與經濟、社會、文化和政治活動的機會。

### (A) 基本概念：絕對與相對貧窮

絕對貧窮是指沒有足夠金錢以獲得食物、水或任何形式的住所。有些發展中國家經常需要面對這種貧窮情況，有關人士資源受剝奪權利的情況十分嚴重，甚至不能滿足日常需要，生存也受到威脅。量度絕對貧窮需要畫出一條貧窮線，以顯示最低的生活水平，這標準能夠顯示用以維持個人或一個家庭身體需要的各種物品和服務。絕對貧窮著重的是身體需要，而不是社會需要。可是什麼東西才算「必需品」，以及如何評定每項物品則屬主觀看法，有時標準備受爭議。

相對貧窮量度的標準是根據生活水平的差距，即一個人在社會所擁有的東西比別人少，沒有足夠的金錢去維持某種生活水平，這樣的人雖有收入，但是大大少於其他人口。這樣的人不足以取得適當的飲食和居所。相對的貧窮通常和失業有關。這人所取用的資源若是低於同一社會的平均數，這些人便容易被排擠於一般社會活動以外。

## (B) 介定貧窮的工具

---

### 1. 標準預算法

這個方法是以絕對貧窮的概念為骨幹，加上一些可代表社會大眾所認同的重要需要，合而成為一套預算。換言之，標準預算方法的要義，是以一籃子必不可少的物品和服務為基礎，包含了「僅足生存」和「維持基本社會生活的最低需要」這兩個概念。

香港計算綜合社會保障援助(綜援)金額的方法便是其中一個例子。計算綜援的標準預算因素包括糧食、交通、衣服、鞋履、燃料及電力、家居用品、個人護理用品、個人用品、社交活動、醫療護理開支、傢具及電器用品，以及公用服務設施等。政府在計算每項開支項目的建議金額時，會考慮受助人的年齡。當局所制定的援助金水平，是要確保受助人可以取得足夠的經濟資源，並鼓勵他們參與社交活動。

### 2. 收入替代法

它是一種消費行為模式的分析法，參考相類社會階層的消费模式，定出一個用於生活必需品的適當支出比例。低收入家庭會把大部分支出用於生活必需品上；而較豐裕的家庭，會把支出用於質素較高的產品和非必需品上。如某些家庭消耗於食物上的開支比例，超過其開支的某個百分比，這些家庭便屬於貧窮。

### 3. 入息中位數

人口入息中位數是其中一個量度貧窮的方法。人的收入水平若是低於人口入息中位數的一半便算貧窮。香港並沒有界定貧窮線，這便是通常量度貧窮的方法。在2006年，香港的個人入息中位數是10,000元，而家庭入息中位數是17,250元，如此類推，個人和家庭的收入若低於5,000元和8,625元，便算生活在貧窮之下。

## (C) 貧富差距

堅尼系數是用於衡量一個國家中個人或家庭收入（或消費）的分佈與完全均等分佈的偏離程度。羅倫茲曲線是由最低收入的住戶開始，以住戶收入的累積百分比相對住戶數目的累積百分比繪製所得。堅尼系數是將羅倫茲曲線與平等線之間的面積，除以平等線以下全部面積所得到的數值，其數值介乎0與100之間。數值「0」是指出現絕對平等，數值「100」是指最極端的貧富差距。

圖15E.1 不同國家的堅尼系數

國家	堅尼系數 (1992-2007)
南非	57.8
巴西	55
墨西哥	48.1
香港特別行政區	43.4
星加坡	42.5
泰國	42.5
中國	41.5
美國	40.9
葡萄牙	38.5
印度	36.8
新西蘭	36.2
意大利	36
英國	36
澳洲	35.2
西班牙	34.7
瑞士	33.7
法國	32.7
加拿大	32.6
埃及	32.1
韓國	31.6
巴基斯坦	31.2
德國	28.3
芬蘭	26.9
瑞典	25
日本	24.9
丹麥	24.7

資料來源：世界銀行（2009）。《人類發展指標表》

## (D) 貧窮的成因

---

### 1. 貧窮文化

貧窮文化是一套解釋墮入貧窮那惡性循環的社會理論。這理論認為貧窮人有一個自己獨有的價值體系。貧窮人自會長期貧窮下去，是因為他們已適應了貧窮的重擔，形成了一種次文化，使這些人的子女在行為和思想上經過某種社教化的過程，更加不能脫離貧窮處境。例如，貧窮人相信貧窮是命中註定，或者接受貧窮是不能改變的現實；他們沒有強烈意願，也欠缺個人資源去擺脫周而復始的貧窮狀況，因此便會陷入一種長期貧窮之中。有些人更認為，福利制度也會滋養貧窮文化，生活在福利中的人，工作動力不強，因為他們已適應了福利接受者的身份。社會保障提供過多的保護，也會減低人口努力工作以爭取財政獨立的動力。在貧窮文化下，青年人對冒險和抗逆的能力也較低，例如：他們或會選擇在自己住所附近工作，而不願多花一點交通費，在別區找一份更有前途的工作。

可是，貧窮文化的概念一直受到爭議。首先，貧窮人的文化已被假定為一種與其他社群孤立的文化，但是透過與不同人交往，文化其實是可以重新塑造的。第二，人的行為也會因為經濟發展而改變。第三，文化也可透過回應經濟、政治和社會情況而轉變。

### 2. 全球經濟

導致貧窮的其中一項因素，可以是產品價格上升，例如油價。發展中國家要是需要輸進這些高昂價格的產品，經濟增長可能會受到打擊，今天有不少這些國家都是世界上最貧窮的。

食物漲價，對貧窮人帶來直接和惡劣的影響。那些不能生產糧食的貧窮人受到的影響最大，因為他們開支的大部分都用於食物上。食物價格愈貴，他們獲得的食物和其他主要的物品和服務（例如：教育和醫療健康護理）便愈少。雖然農民也可從高價格中獲益，但是高昂的食物價格也把不少人驅進絕對貧窮的境況。這些人大多都在非洲撒哈拉沙漠以南地區和亞洲南部，生活在極度貧窮之下。

當大多數發展中國家都十分倚重基本生產，食物價格下降時，受害者將會是農民。農民一直在現今世界貿易制度下掙扎求存，他們所賺取的金錢，甚至不足以抵消生產費用。自2000年至2002年，咖啡價格下跌了近50%。大多數咖啡農民都生活在發展中國家，他們只擁有一塊屬於自己的小田地，但是所售賣咖啡豆所得的金錢，低於生產成本。他們買不起基本的機械設施。至於其他農作物的情況也同樣惡劣，例如：可可、糖和米。在過去20年，有些產品的國際價值下跌了70%。若已發展國家的富裕政府資助富裕的農民，生產一些用不着的過剩農作物，然後削價向發展中國家銷售，導致國際價格下滑。貧窮國家的農民

不能與這些補貼的產品競爭，他們甚至在自己的國家也不能銷售自己的出產。結果家人要忍受饑餓，父母不能讓子女上學。有些人甚至要放棄耕作，移民去城市謀生。這情況使貧窮的農民進入了貧窮的循環周期。

### 3. 生態模式角度

下表從生態角度的不同層面分析貧窮成因：

全球層面	經濟轉移	(參考上文關於全球經濟的解說) 去工業化 ◇ 多個地區的勞動力需求下降 (中國成為「世界工廠」)
國家及社會層面	自然災禍	在世界上有很多地區都受到自然災害 (如颶風及地震等) 的毀壞。但是，發展中國家遭受更多的苦，因為他們未有足夠的資源去應付那些危機。
	農業產量下降，影響依靠農作物農民的生計	農業產量下降的原因如下： ◇ 農業的週期 農作物 (如水果，蔬果及小麥等) 的生長常有相對豐足與農荒的週期。 ◇ 集約式農業 進入土壤肥力耗竭的惡性循環。 ◇ 乾旱和水災 環境的力量 (如暴風雨) 常會摧毀農作物及禽畜，以致引發短暫性危機。
	戰爭	在戰爭中，生命和財物的毀滅，會引致國家或地區的平均收入下降，如：沙漠風暴 (1990年至1993年)。
	權力失衡	政治權力如不合比例地掌握在一些政治家手中，他們或會因未有充分相關知識或資料，而未能制定有效而合適的政策。
	社會不平等	一些有關不同性別，民族，人種及社會階層的文化意識，都會促使個別人士處於較為弱勢的社會類別，如南非的歷史。
	貪污	貪污會使一些社會發展計劃停頓，因為那些計劃的資金會落在那些擁有權力人士的口袋裡。

社區層面	工作機會	社區/ 社會現有的工作空缺，能否帶來就業機會。工作空缺對於一些人士，尤其新移民，能否獲得工作，是一個重要的影響因素。
	社會服務及支援	是否有足夠支援提供予弱勢社群，讓他們在人力市場上覓得工作，例如：延展幼兒服務予單親家庭。
個人層面	家庭背景 教育程度 工作態度 個人價值觀 疾病和殘障	(參考貧窮文化解說)

## 15E.2 不同層面的貧窮問題

### (A) 全球層面

#### 1. 全球貧窮狀況

聯合國兒童基金會《世界兒童狀況》報告（2005年）

- ✎ 世界上有一半人口（約30億人）每天過著少於美金兩元的生活
- ✎ 世界上每兩個兒童便有一個生在貧窮之中
- ✎ 2000年，未受過教育（文盲）的人口接近10億
- ✎ 約170萬兒童因貧窮引致死亡
- ✎ 幾名百萬富翁的財富已相等於25億貧窮人口的財富
- ✎ 7.9億人面對營養不良的威脅
- ✎ 6.4億兒童沒有可遮蔽的居所
- ✎ 5億兒童沒有安全（衛生）的環境
- ✎ 4億兒童沒有安全（乾淨）的飲用水
- ✎ 3億兒童沒有獲取資源和資訊的機會
- ✎ 2.7億兒童沒有健康護理服務
- ✎ 1.4億兒童沒有受過教育
- ✎ 9千萬兒童被剝奪食物的權利

雖然物質生活充裕不一定能夠帶來良好的成長，但是缺乏物質卻也會不利於兒童及青年人的全人發展，例如：營養不良或患病。雖然經濟發展改善了發展中國家的收入，但貧窮問題在非洲撒哈拉沙漠以南地區仍然嚴峻。在亞洲西部，雖然貧窮率低，卻正在上升。

極度貧窮直接影響當地人民的健康：

- ✎ 發展中國家的兒童死亡率較高。根據聯合國數據，在發展中國家出生的兒童在五歲前的死亡率，是在工業化國家出生兒童的13倍以上。在非洲撒哈拉沙漠以南地區的五歲以下兒童死亡率，佔所有發展中國家的一半。

- ✎ 在發展中國家，產婦健康也受到剝奪。百份之九十九在懷孕中死亡的婦女都在發展中國家生活，其中非洲撒哈拉沙漠以南地區和南亞洲佔了86%。
- ✎ 除此之外，生活在發展中國家的人民更容易患上傳染病，絕大部分人類免疫力缺乏病毒的病人，都生活在非洲撒哈拉沙漠以南地區。
- ✎ 大多數發展中國家都設有國家醫療政策，但是根據聯合國在2008年的資料，有一半以上的這些政策，在過去五年未經修訂。此外在大多數發展中國家，公共衛生設施的廉價或免費醫療服務水平甚差。此中原因可能是經費不足、儲存藥物的動機不高，以及未能準確和有效地預測採購的需要。

## 2. 全球化

全球化經濟使兩極化的情況更為明顯，全球最貧窮的20%人口，只享有1%的財富、貿易和直接外來投資，但是全球最富裕的20%人口，則耗用86%的全球經濟產物。

全球化可能對貧窮人有利，因為全球化刺激經濟增長。其實，全球化帶來的增長對貧窮人的影響，要視乎有關國家在全世界經濟中的整體定位，以及在「生產因素」中的相對利益。在最不富庶的發展中國家，貧窮人通常都可從經濟發展中得益，因為這個發展過程大量需求低技術和中等技術的工人。但在已發展國家中最低技術的工人，未必能受惠，因為他們的勞動力沒有市場，工資因而被壓低。

在中位入息的國家，全球化對貧窮人卻有正反兩面的影響。在經濟發展的層面，全球化帶來利益；但是在面對國際間的勞工市場競爭，全球化可能引致失業（因此加深貧窮）。全球化對勞工市場影響深遠，全球各地的廉價勞動力供應總會多過國內供應；因此國際間也出現了分工轉變的現象，資本由已發展國家流入發展中國家，後者的勞動力成本較低，且有較廉價的勞動力。

發展中國家擔心全球化令他們成為已發展國家廉價勞工的來源。今天很多在美國、加拿大、英國、日本和德國高檔零售店出售的貨品，其實是在遙遠地區，如菲律賓、斯里蘭卡、危地馬拉和其他國家的小工廠製造的，這些地區政府都給予外資稅收和其他類別的優惠。在這些地區，製衣工人大多為女性，且為年輕女性，從僱主觀點看，這些工人供多於求，任由擺布，沒有議價條件，他們每天至少工作10小時，六天工作周，常被強制性加班。這些工廠的規例嚴苛，有時甚至禁止談話和如廁。有些工作環境危險，空氣不流通，室溫過高，又缺少安全設施。





有用網站 (關於第三世界的勞工及貧窮問題)

- ◇ Oxfam - Trade and Livelihoods  
<http://www.oxfam.org.uk/resources/issues/trade/introduction.html>
- ◇ 樂施會 - 無窮校園  
<http://www.cyberschool.oxfam.org.hk/>

在一些國家，女工常會忍受性騷擾和粗暴的言語。出面反對剝削的員工，或是組織工會的領袖，通常的命運是受到恫嚇、虐打或辭退。這些工人的工資常會低於該地區的法定最低工資，即或不然，工人的工資也低於生活水平。健康福利和退休計畫免問，而且沒有工作保障。這些工人多被視作散工，使僱主無須承擔法律上的勞務責任。國際勞工組織的報告指出，全世界有數以千萬計的勞工，正處於此等工作情況。



國際勞工組織 - <http://www.ilo.org>

國際勞工組織 ( International Labour Organization ，ILO) 是處理勞工問題的聯合國專門機構。該組織成立於1919年，通過凡爾賽條約的談判形成，最初是國際聯盟的一個部門。二戰後，國際聯盟解散，聯合國成立，它成為一個聯合國的團體。這個組織尋求強化勞工權利，改善工作與生活狀況，製造就業，提供資訊與培訓機會。國際勞工組織的項目包括職業安全與健康危害警示系統，勞動標準與人權項目。

## (B) 國家和社會層面

英國貧窮和不公平現象其實早於1997年間已見。當時每四名兒童便有一名處於相較貧窮的處境，而在1979年，只是每八名兒童才有一名處於這種情況。入息不公平愈來愈嚴重，有許多顯示權利被剝奪的指標，按國際標準來說，這種情況每況愈下，而且愈來愈嚴重。自1997年，英國政府開始積極處理貧窮和社會排擠問題。工黨政府改革稅制和福利事務，減少兒童貧窮的情況。

中國地域遼闊，各地的天然資源、氣候、人口、經濟條件和社會發展不盡相同。農村貧窮尤其是一個區域性現象，主要集中在中國西南、西北和中部山區，那裡是少數民族聚居地。貧窮的農村人口多聚居於偏遠山區，生態環境易受破壞，氣候嚴峻，基礎設施和社會服務不足，遇上內外災變時，貧窮人便承受不了。

生活在貧困地區的家庭，通常要面對的問題有：自然環境受破壞、水土流失、缺乏良田（如西南部有岩層山脈和石灰岩地，西北部水源不足）、基礎設施不足（如道路和水利），以及欠缺基本社會服務（如小學教育和醫療健康護理）；以至貧窮家庭聚居地的農業產能低落，市場網絡未有充分發展。

香港雖然屬於豐裕地區，收入差距卻愈來愈大，情況比美國、英國、新加坡和其他已發展國家更加嚴重。根據政府統計處在2006年6月的報告，香港的堅尼系數已達到53.3，這是自1971年（43）以來最高的記錄。堅尼系數反映了香港的貧富高度懸殊（亦見圖15E.1）。

政府統計處報告又指出：每月收入低於4,000元的香港居民，由1996年的6.7%，上升至2006年的9.2%。與此同時，每月收入高於40,000元的家庭，由15%上升至17%。香港是一個富裕社會，貧窮家庭卻愈來愈多。報告將低收入社群上升的原因，歸咎於老年人家庭增多，而高收入人士增加，是因為人口教育水平上升。

長遠來說，這貧富懸殊是產生社會不穩定的因素。貧富階層的收入差距愈來愈大，貧富懸殊可能會引致社會衝突和不安；與權力部門對抗的事件不斷增加（例如當局在貧窮階層聚居的地方清拆非法僭建物），住在都市的貧窮人也愈來愈感到無助和無力。過去三十年，社會人士可以很快向上爬，現在這些機會似乎不再出現，或者已變得十分艱難。如果被剝奪權利的人士得不到政府協助，讓年輕一代的社會成員像其他優厚條件的人一樣，可以得到良好的基礎，社會便會出現「多代貧窮」的現象。

## (C) 社區層面

---

不少國家的收貧窮人口集中居住在一起。例如在里約熱內盧這城市，在過去20年，居住在貧民窟的人口明顯增加了，主要集中在海港附近的地區；1991年，這地區每平方公里約有23.5名貧民窟居民，相對來說，全城每平方公里，則只有8.8名貧民窟居民。這地區是該城市收入最不公平的地方，發生命案的比率也最高。

香港部分地區的人口亦相對貧窮。根據綜合住戶統計調查（2009年10至12月），觀塘、深水埗和天水圍居民的家庭收入平均比全港低。而觀塘和天水圍區的家庭暴力問題亦較全港其他地區嚴重。

### 📌 觀塘

人口	觀塘	香港
收入	港幣 10,000 -13,100	港幣 17,500
出租公屋	61.5%	31%
新移民	23%	16.9%
失業	8%	3.5%
長者	16.3%	11.7%
家庭暴力和虐待兒童問題	在港排名第三位	

### 📌 深水埗

人口	深水埗	香港
收入	港幣 8,000 -11,700	港幣 17,500
出租公屋	36.6%	31%
新移民	18.7%	16.9%
失業	8.4%	3.5%
長者	15%	11.7%
在職貧窮	在港排名第一位	

### 📌 天水圍

人口	天水圍	香港
收入	港幣 9000 -13,000	港幣 17,500
出租公屋	61.5%	31%
新移民	23%	16.9%
失業	4.4%	3.5%
低收入及單親家庭的兒童 (0至14歲)	73%	48%
家庭暴力和虐待兒童問題	在港排名第一位	
設施	沒有醫院，標準圖書館，不足的公共設施，高交通費用	

## 15E.3 扶貧方案

### (A) 全球層面

對發展中國家的社會層面而言，教育貧窮人民生產糧食，固然為重要。家庭計劃可助減少貧窮家庭成員人數，讓其家庭入息可支持整個家庭的開支。

經濟方面，自由貿易能促使發展中國家脫貧。例如：中國在摒棄集體式農耕後，有以百萬計的人民能夠脫貧。

然而，公平貿易亦十分重要。發展中國家常遇到連串的障礙，令他們在國際市場上缺乏競爭性，因為一些較富裕的國家常會提供農業上的補貼，以保障他們自己的優勢。例如富裕的國家的政府資助富裕的農民，生產一些用不着的過剩農作物，然後削價向發展中國家銷售。結果會導致國際價格下滑。貧窮國家的農民不能與這些補貼的產品競爭，他們甚至在自己的國家也不能銷售自己的出產。在此情況下，國際組織便需要介入處理。

以下是一些重要的國際組織：

#### 1. 聯合國

聯合國(<http://www.un.org>)在1945年10月24日成立，今天共有192個成員國。聯合國的宗旨是透過國際間的合作去推廣和平，保障集體安全。聯合國的成立有四個目的：維護國際和平和安全；促進國與國的友好關係；協助解決國際的經濟、社會、文化和人道問題，推廣人權和基本自由；以及為達到以上目標協調各國行動。

以下是聯合國一些負責處理已發展和發展中國家貿易不公平問題的部門：

- ✉ 聯合國國際貿易法委員會負責訂立規例和指引，協調和促進受法律監管的國際貿易。
- ✉ 聯合國經濟及社會理事會負責統籌、聯繫聯合國和所屬機構的經濟和社會工作。這理事會是討論國際經濟和社會問題的中央機構，負責制定政策建議書，扮演了促進國際合作發展的角色。
- ✉ 聯合國大會屬下的聯合國經濟和財政委員會負責處理與經濟增長和發展有關的各種問題，例如：宏觀經濟政策問題（包括國際貿易、國際財務制度和債項）、發展資助、可持續發展、人口住居、消滅貧窮、全球化和互相倚賴、發展的具體行動，以及發展的資訊及通訊科技。

## 2. 世界銀行

世界銀行(<http://www.worldbank.org>)是發展中國家資金和技術支援的主要來源。世界銀行提供低息貸款，免息債項和補助金，讓發展中國家可作教育、醫療、基建、通訊及其他用途。

世界銀行有助減少全球貧窮情況，以及改善健康的生活水平。他們採用的策略如下：

照顧貧窮人政策	這是眾多計畫之一，目的是與倡議者和政策制定人分享醫療項目及計畫的內容；這些項目已獲評估，能以促進醫療界別的支出。此項目由世界銀行學院籌辦，由荷蘭政府提供資金，目標有二：(i) 分享已評估的經驗，說明可解決醫療界別的不公平問題；ii) 促使全球就這個常被忽略的議題展開對話（世界銀行，2008年）。
社會政策計畫	這計畫由世界銀行社會發展部領導，按照世界銀行社會發展策略設定（這策略於2005年2月及近期的《世界發展報告》獲批核，包括最近有關公平與發展的報告，2006年）。社會政策的工作項目將會集中制定政策和項目，使發展和轉變中的經濟體系更加公平和更可持續。社會政策建基於1995年哥本哈根社會發展問題世界首腦會議所作的承諾。
社會發展工作	了解受助國家的社會環境及人民需要（按先緩次序），然後協助他們改革社會。世界銀行的社會發展策略，是建立包容性強、有凝聚力和承擔力的機構，使受助人民更加受惠，例子有：扶助蒙古的社會環境。

## 3. 國際貨幣基金組織

基金組織(<http://www.imf.org>)主要有三類工作：

監察	監察經濟金融發展，提供政策諮詢，尤其注重預防危機。
貸款予有需要的國家	向有國際收支差額困難的國家貸款，提供短暫資金，以及支持改正根本問題的政策，向低入息國家貸款，尤其針對減少貧窮。
技術支援	向有關國家提供技術協助和培訓，內容按基金組織的專長而定。

## 4. 國際法院

國際法院是聯合國的主要仲裁機構。這機構的角色是根據國際法，解決各國呈上的法律爭端，以及就授權機構和特別組織所提交的法律問題，提供參考意見。

## 5. 世界衛生組織

世界衛生組織在聯合國體系內，是一個指導和協調衛生工作的組織。世界衛生組織領導全球衛生事宜，設定衛生研究題目，建立標準與規範，訂定有根據的政策選項，並向各國提供技術支援，以及監察和評估健康的發展趨勢。

## (B) 國家及社會層面

---

在社會層面，政府的扶貧措施大約可分以「需要為本」及「資產為本」。

### 1. 需要為本

以需要為本的方法去看待貧窮社區及家庭，便會透過直接資助及不同的服務以滿足貧窮人士的不同需要。

針對貧窮人士需要的服務又可分為兩方面：

- ☞ 在普及層面，為年青一代（不論貧富）提供一系列的全面服務，涵蓋醫療健康護理、教育、幼兒護理及其他支援服務。
- ☞ 在較為針對性的層面（家庭及個人層面），為綜援及其他低收入家庭提供經濟援助，讓他們得到基本和必要的服務，例如：提供書簿和車船津貼，使低收入家庭學生可接受學校教育；校本課後學習及支援計畫，以及在那些有較多來自欠缺支援的家庭或領取綜援家庭，和領取學校書簿津貼計畫全額津貼的學生就讀的小學，實行小班教學。

在本港，直接資助的例子包括社會福利署提供的：

- 綜合社會保障援助
- 高額傷殘津貼
- 普遍傷殘津貼
- 高齡津貼
- 普通高齡津貼
- 暴力及執法傷亡之賠償計劃
- 交通意外傷亡援助金
- 緊急援助

此外，食物銀行亦屬於直接資助。以下是非政府機構的食物銀行例子：

地區/ 區域	營辦機構
香港島，葵盛	聖雅各福群會（眾膳坊）
深水埗，九龍城，油尖旺	東華三院（善膳堂）
觀塘，黃大仙，西貢	循道衛理觀塘社會服務處（拾落穗者）
沙田，大埔，北區	香港婦聯有限公司（膳糧行動）
天水圍，元朗，屯門	香港聖公會福利協會（恩澤膳）

以下是香港一些為切合貧窮者的需要而提供的措施例子：

需要	香港相關措施例子
房屋補助	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 香港房屋委員會（房委會）負責推行本港大部分公營房屋計劃。香港房屋協會（房屋協會）亦負責提供某些特定類別的資助房屋，協助滿足市民的住屋需要。截至2010年3月31日為止，約206萬人（佔人口的30%）居住於公共租住屋邨。</li> </ul>
教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 幼兒教育 <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 幼兒中心學費減免</li> <li>◆ 幼稚園及幼兒中心學費減免計劃</li> </ul> </li> <li>◇ 中小學教育 <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 12年免費教育</li> <li>◆ 跨網車船津貼計劃</li> <li>◆ 學校書簿津貼計劃</li> </ul> </li> <li>◇ 專上及大學教育 <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 專上學生資助計劃</li> <li>◆ 資助專上課程學生資助計劃</li> <li>◆ 免入息審查貸款計劃/ 專上學生免入息審查貸款計劃</li> </ul> </li> </ul>
交通	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 復康巴士</li> <li>◇ 交通費支援計劃</li> <li>◇ 學生交通津貼計劃</li> </ul>
就業協助	<ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 青少年見習及就業計劃</li> <li>◇ 青年自僱支援計劃</li> <li>◇ 中年就業計劃</li> <li>◇ 自力更生支援計劃深入就業援助服務</li> <li>◇ 直接就業計劃<sup>3</sup></li> <li>◇ 再培訓及持續教育</li> </ul>

<sup>3</sup> 直接就業計劃 (Direct Employment Scheme)

需要	香港相關措施例子
參與社區	◇ 地區青少年發展資助計劃
社會福利服務	◇ 家庭支援網絡隊 ◇ 家庭及兒童福利服務 ◇ 醫務社會服務 ◇ 安老服務 ◇ 殘疾人士服務 ◇ 違法者服務

## 2. 資產為本

「資產為本」採用一個廣義而雙重的角度，包括資本資產（例如儲蓄）和個人資產（例如個人特質和支援網絡），它聚焦於個人資產和強項，以及經驗累積，讓貧窮人士有脫貧的希望。它幫助貧窮人士積累財富以達至自助及長遠的經濟穩健。它提倡經濟生產力，財政獨立及長遠家庭計劃，以彌補消費為本及救濟為本的社會保障。

以下是三個應用「資產為本」扶貧的實例：

### 鄉村銀行

鄉村銀行<sup>4</sup>最早應用此概念。它於1976年成立，創辦人穆罕默德·尤努斯教授<sup>5</sup>為孟加拉吉大港大學經濟學教授進行一個對農村貧民提供小額貸款的可行性計劃研究專案。

「鄉村銀行計劃」（Grameen在孟加拉語就是「農村」或「鄉村」的意思）由以下目標開展：

- 向貧窮人士包括男人和女人，提供方便的銀行服務；
- 消除放貸者對貧窮人口的剝削；
- 為孟加拉國農村地區的廣大非就業人口創造自主就業機會；
- 使貧窮人口（絕大多數是極端貧困家庭中的婦女）擁有自主經營的資金和業務；
- 扭轉了「低收入、低儲蓄、低投資」，卻又無法以教育或就業來脫離困境的許多清貧家庭的命運，而從進入「低收入、無需擔保或抵押、投資、多收入、多儲蓄、多投資及多收入」。

尤努斯認為：「鄉村銀行並不認為慈善得以解決貧窮，這只會製造依賴。唯一解決貧窮的方法就是讓每一個人自己發揮出能力與創造力。」

<sup>4</sup> 鄉村銀行 (Grameen Bank)

<sup>5</sup> 穆罕默德·尤努斯教授 (Professor Muhammad Yunus)



## ✎ 兒童發展基金

兒童發展基金(<http://www.cdf.gov.hk>)按照前扶貧委員會的建議而成立，以便有效運用和結合從家庭、私營機構、社會和政府的資源，為社會處境較差的兒童提供較長遠發展的支援。此基金有三個主要的組成部分，分別是：個人發展計畫、師友計畫和目標儲蓄。這三個部分均可幫助兒童提升管理資源和計畫未來的能力。

對象	10至16歲，低收入家庭之兒童。
地區	香港、九龍東及西、新界東及西、天水圍、東涌目標儲蓄。
目標儲蓄	每月之儲蓄額最高港幣 200。 完成此兩年儲蓄計劃之參加者，每名可獲港幣 3,000。

## ✎ 希望戶口

「希望戶口」扶貧計劃為參與計劃之人士（包括家庭主婦及青少年）設立資助儲蓄戶口，於2008年以天水圍為試點，以累積資本的方式協助20個低收入家庭提升生活素質。後來擴展至香港仔利東及屯門兩個地區。它協助低收入婦女青少年累積人力資本、社會資本及金融資本。參加者可以一比一的配對儲蓄，再透過相關的理財和人力培訓課程，建立師友網絡，從而增強自我發展的能力，讓她們完成計劃後，可動用有關資本作自我增值及發展用途，長遠地改善生活質素。

希望戶口： 資本建立元素	人力資本	◇ 每半年須完成最少30小時的訓練課程 ◇ 個人發展及職業技能相關的培訓
	財務資本	◇ 一對一配對基金（上限為港幣 9,600） ◇ 每月定期儲蓄（港幣 200-500），供款期為12個月、18個月或24個月 ◇ 理財教育
	財務資本	◇ 師友計劃：提供指引輔導及康樂活動 ◇ 互助小組

對象	低收入家庭之婦女及青年
目標儲蓄	每月之儲蓄額為港幣 200 - 500
參加者狀況	80% 新移民 80% 家庭問題，例如：婚姻問題、債務、親子教育 60% 單親家長 40% 心理健康問題，例如：抑鬱症、躁鬱症、焦慮症

同時，微型貸款計劃亦將被納入擴展計劃中。微型貸款計劃包括：

- ✎ 香港青年創業計劃
- ✎ 中銀香港青年創業啟動金計劃
- ✎ 香港暖心愛港計劃

## (C) 社區層面

「需要為本」往往忽略了在社區早已存在的「資源」、「技術」及「能力」。一個貧窮社區若只被看成是「有需要」及「有問題」的，它將是一個弱勢的社區，需要接受到很多由外來專家設計及推行的服務。居民便處於被動、無力、及依賴外在協助及援助的位置。

資產為本的社區建設強調應發掘並利用社區的資產。以資產為本的發展中社區中的居民可以參與，並能夠塑造自己的將來。在社區層面建立的資產為本服務計劃可以包括：

- ✎ 創造就業機會及有效運用空置的地方
- ✎ 發展有獨特色彩的批發及零售市場
- ✎ 推動文化活動
- ✎ 發展人際網絡以增進社會資本<sup>6</sup>
- ✎ 計畫發展社區經濟

<sup>6</sup> 社會資本 (Social Capital)

當一個貧窮社區被視為一個資源豐富的社區，那麼居民所擁有的技術才較有可能用來回應社區的事件和解決問題。

以下是扶貧委員會(www.cop.gov.hk)的社區扶貧工作：

### 《伙伴倡自強》社區協作計劃

協作計劃屬於地區扶貧工作，協助脆弱社羣自力更生。協作計劃目的不是給予福利或期救濟，而是提升可僱用人士的技能 and 就業能力，並為脆弱社羣提供機會，讓他們自我裝備和更有效地融入社區。

### 地區層面的扶貧

地區/ 區域	對象	計畫/ 服務例子	建立資本
觀塘	新來港人士	新來港人士友導計劃 - 將區內的新來港人士網絡在一起，讓他們與剛來港的人士交流心得及提供實際指導。	社會資本
	婦女	健康婦女自強運動 - (1) 協助貧困婦女認識自身處境及提升參與社區動機；(2) 協助有經濟困難的婦女發展身心健康，從而培養婦女自強自信及宣揚健康的訊息；(3) 提升婦女尋找工作的信心和競爭力。	人力資本
	殘障人士及長者	寒冬送暖結伴行 - 培訓殘障人士及長者成立義工隊，讓他們重新肯定自己的貢獻及積極融入社區。而透過家訪及派發禮物包，令有需要的獨居長者及雙老家庭感受到關懷之情及獲得物資渡過寒冬。	社會資本 人力資本
深水埗	低收入家庭的兒童及青少年	社區師友計劃 - 通過社區組織為低收入家庭的兒童及青少年推行導師計劃，以擴闊他們的社交圈子，向他們灌輸正面的人生觀和價值觀，並為他們提供情緒支援。	社會資本

地區/ 區域	對象	計畫/ 服務例子	建立資本
深水埗	區內居民	「社區是我家・由關懷長者開始」計劃 - 區內居民組織、地區團體、福利服務單位成立義工隊，服務區內長者，並提升居民對社區的歸屬感，共建和諧社區。	社會資本
天水圍	區內居民	天水圍鄰里互助計劃藉着家訪、同樂日、講座及分享會，建立鄰里互助網絡。	社會資本
		促進本土旅遊業及本土經濟。舉辦特色旅行團，印製旅遊資訊小冊子，透過網站、電台及雜誌推廣元朗區的旅遊業。提供折扣優惠及派發紀念品，以鼓勵市民到元朗區消費。	社區資源

## (D) 社會公義

這世界已變得愈來愈互相依存，貧窮人和非貧窮人的差異現象也愈來愈明顯。當薪酬水平兩極化，當薪酬的差距愈來愈擴大，人們便對自己的社會環境愈來愈不信任，愈來愈覺得不合理，而且愈來愈變成仇視。

貧窮和不公平問題是多方面的，也是由多種因素造成的。政策辯論不應只局限於「需要為本」，只提供即時援助和短期服務，也應包括照顧社會上處境較差者和為兒童提供機會的「資產為本」措施。

健康管理與社會關懷的學生需要在此議題建立社會公義的價值觀，明白公義需要存在於社會的每一個層面。在一個公義的社會裡，每個人和每個社群都得到公平對待，不偏不倚地獲得社會的利益。在自己社區及社會關注社會內的資源公平分配，亦關注國際社會的公平問題。

非賣品

本書版權屬教育局所有，除學校用於非牟利的教學用途外，其他商業用途必須經教育局的書面同意。





# 學與教參考資料

- 1 個人在人生不同階段的需要和發展
- 2 健康和幸福
- 3 健康體魄
- 4 精神健康
- 5 社群健康 – 人際關係
- 6 健康的社區
- 7 關愛的社區
- 8 生態與健康
- 9 建設健康城市
- 10 健康護理制度
- 11 社會福利制度
- 12 醫護與社福界專業
- 13 健康和社會關懷政策
- 14 關懷社會行動
- 15A 健康和社會關懷議題 – 人口老化
- 15B 健康和社會關懷議題 – 歧視
- 15C 健康和社會關懷議題 – 家庭暴力
- 15D 健康和社會關懷議題 – 成癮
- 15E 健康和社會關懷議題 – 貧窮

香港特別行政區政府  
教育局