

貧窮的定義及量度

香港城市大學人文社會科學學院及行為科學系助理教授
陳紹銘博士

何謂貧窮？香港政府於 2013 年設立了官方貧窮線，以家庭收入中位數的 50% 作為門檻，然而，單以收入量度，並未完全反映市民的貧窮情況，包括高昂的生活開支、住屋生活條件惡劣、社會排斥、主觀貧窮等。本文嘗試簡單介紹不同的貧窮定義，拉闊對貧窮的想像，有助我們了解基層生活的困難，亦希望能訂定更精準的扶貧政策。

金錢/經濟角度 Monetary/Economic Approach

在各種貧窮定義中，以金錢定義貧窮在學術研究和社會政策分析中最为常見，這種方法強調人類福祉主要取決於金錢財富，而金錢亦易於量化及作不同地區比較。Wagle(2002) 提出了衡量經濟福祉的三個指標：收入、消費和福利，每個指標都可以有不同的貧窮門檻。以收入為例，一個典型的例子是世界銀行以每天 1.9 美元(以購買力平價計算)作為絕對貧窮(absolute poverty)的門檻，收入無法滿足這種支出的人被歸類為極端貧窮人口。而相對貧窮(relative poverty)更常用於經濟較發達的地區，當個人或家庭的收入低於整體人口平均收入的一定百分比時，就被歸類為貧窮，例如，歐盟將家庭收入中位數的 60% 作為貧窮線。香港的貧窮線亦以此角度定義貧窮¹。

房屋貧窮 Housing Poverty

由於住屋通常是個人或家庭消費及生活中最重要的部分之一，住屋亦幾乎影響日常各方面生活，因此有學者強調房屋貧窮，包括「住房引發的貧窮」(housing-induced poverty) (Kutty, 2005) 或「由房屋因素引起的貧窮」(poverty caused by housing factors) (Stephens & vanSteen, 2011)，還有意義相近的概念，如「住屋貧窮」(house poverty or shelter poverty) (Kutty, 2002 ; Stone, 1993)。由於貧窮是多維度的，對於「房屋貧窮」也有不同的含義，包括住房引發的經濟或收入貧窮 (Maestri, 2015)、住房引發的匱乏 (Wong & Chan, 2019) 和住房引發的社會排斥(Somerville, 1998)等。最常研究的「房屋貧窮」的領域亦是與經濟、收入或開支相關，與住房可負擔性(housing affordability)有相似的含義 (Bramley, 2012 ; Linneman & Megbolugbe, 1992)，住房開支與家庭收入的比率(ratio-income approach)是衡量住房貧窮最常用的方法之一，即住房開支超過某比率則視為問題。澳洲有一個常用的門檻是 30/40 法則(30/40 rule)，

¹ 以開支角度定義貧窮，有美國學者 Orshansky (1969)認為用於基本生活必需品的支出可以作為貧窮門檻，例如當超過三成的家庭開支用於食物上，則可視為貧窮。

主要集中在計算社會中收入較低的 40%的群體，而住屋開支超過 30%則視為貧窮(Cai & Lu, 2015)。

匱乏 Deprivation

英國學者 Peter Townsend (1962)在早年已批評單以收入定義貧窮的取向，提出了匱乏 (Deprivation，或有譯作剝奪)的概念，他認為匱乏是一種相對於當地社區或社會而言可觀察到的貧困狀態，具體而言，匱乏可理解為欠缺社會普遍認同屬必需的物品」(a lack of socially perceived necessities) (Bradshaw & Finch, 2003)。除了物質匱乏(material deprivation)，Townsend 也提出社會匱乏(social deprivation)的概念，將必需品的概念拉闊到其他社會普遍認同為重要的生活條件及服務。操作而言，Townsend(1987)早期在一個英國貧窮調查中，提出了 77 個匱乏項目，必需品及生活條件的例子包括食物、服裝、家庭設施、娛樂、家庭活動和教育等，計算匱乏的方法學隨後亦在全球其他地區廣泛應用。在香港，對匱乏的研究相對有限，儘管如此，有學者和香港社會服務聯會在 2011 年進行了一項社會匱乏分析，先透過文獻回顧及焦點小組訂立生活條件的清單，再以民意調查確立受社會認同(如超過半數同意)的項目，例如「有洗衣機」、「每日有新鮮蔬果」、「定期檢查牙齒」等(Saunders et al., 2014)，以調查全港的匱乏情況。

社會排斥 Social Exclusion

社會排斥的概念在歐洲國家和國際機構中被廣泛使用，歐盟有使用「貧窮或社會排斥的風險」(at risk of poverty or social exclusion)來衡量廣義的貧窮。社會排斥最初用於描述 1960 年代法國的失業和不平等狀況(Silver, 1994)，隨後，它被用來描述在發達工業化地區變得貧窮或邊緣化的過程(Kwadzo, 2015)，然而，儘管被廣泛使用，社會排斥沒有明確的定義(Atkinson, 1998；Silver, 1994)，不同的學者提出了各種類型的社會排斥，例如排斥於勞動市場、政治權利、公民身份、文化活動 (Wagle, 2002)或排斥於社會服務、社會活動、和公民參與等(Levitas, 2006)。相對於單以收入量度貧窮，社會排斥更多關注社會關係、社會網絡和社會支持等要素(Chan, 2023)，亦由靜態轉向動態的分析(poverty dynamics)，更重視基層在社會上受到不同面向的排斥過程。在香港，過去有就特定群體社會排斥的調查，如長者(Chou, 2018)、尋求庇護者(Ng, 2020)等，也有關於公眾及弱勢社群對社會排斥看法的研究(Lau et al., 2015)，有關社會排斥的內容包括歧視、社會支援不足、就業困難、不被尊重等。

主觀貧窮 Subjective Poverty

貧窮不僅是客觀的量度，也涉及主觀感受，這種取向認為人類福祉是主觀的，貧窮水平取決於人們的主觀解釋(van Praag & Ferrer-i-carbonell, 2006)。研究上有多種方法可

以衡量主觀貧窮，其中自我生活水平評估是較常用的方法(Siposné Nándori, 2014)，例如，直接問一個人對自己的貧窮狀態的感受。也有其他測量方法，例如有萊頓貧窮線(Leyden poverty line, LPL)和主觀貧窮線(subjective poverty line, SPL)。制訂 LPL 一般會提問收入評估問題(income evaluation questions, IEQ)，受訪者會根據「非常好」到「非常差」的尺度評估他們的生活狀況(Kapteyn, 1988)。SPL 則通過問最低收入問題(minimum income question, MIQ)來設定，例如問受訪者認為每月能維持生計的最低金額，或者在一段時間內購買日常必需品的金額 (Bradshaw & Finch, 2003)，從而訂立貧窮水平門檻。主觀取向近年亦越來越多應用於衡量市民的生活質量以及作為評估社會進步的指標。香港有關主觀貧窮的調查不多，過去的調查較多直接詢問當事人是否覺得自己貧窮(Chan, 2023; Peng et al, 2022)。

能力取向 *Capabilities Approach*

曾獲諾貝爾經濟學獎的 Amartya Sen 是提出能力取向的先驅和最有影響力的學者之一，他以兩個個案批評了主流的收入取向：一個人收入較低，另一個人收入較高但有嚴重腎病，誰更貧窮？由於患病的人可能面臨高昂的醫療費用，而且生活功能更差，所以他可能比收入較低的人更貧窮，因此，除了收入方法之外，還需要其他衡量方式(Sen, 1992)。Sen 亦質疑收入和經濟資源背後的意義，提出一種強調人類能力對實現個人自由重要性的方法 (Laderchi, 2003)。Sen 提出了「貧窮是能力的匱乏」(Poverty as Capability Deprivation)，他強調這種方法關注的是本質上重要的能力，而不是只有工具性意義的收入或金錢。能力是一種自由(freedom)，實現不同功能(functioning)的自由，一個人的功能反映了實際的成就，而能力則代表了實現的自由(Sen, 1999)。至於甚麼是「能力」？Sen 過往有意留白，認為能力概念的優勢正在於能包含多元的想像，不同的社經文化背景會有不同重要的能力。哲學家 Martha Nussbaum(2000)曾提出十大重要能力，包括健康、情緒、理性、社交聯繫等。能力取向亦廣泛應用於學術及國際研究，貧窮指標包括健康、教育、住房、死亡率和營養等(Kwadzo, 2015)；聯合國的年度人類發展報告和人類發展指數(Human Development Index, HDI)也運用了相關理念，訂出指標如預期壽命、識字率、失業率等；近年聯合國開發計劃(United Nations Development Programme, UNDP)與牛津大學貧窮及人類發展倡議(Oxford Poverty and Human Development Initiative, OPHI)提出的多維度貧窮指標(Multidimensional Poverty Index, MPI)，也是應用能力取向的例子之一。

小結

深入探討貧窮的定義不僅僅是學術或科學上的興趣，更重要的是讓我們從多個角度深入了解個人和家庭所面臨的困境。這有助於我們理解貧窮的性質和原因，並且激發更多元

的減貧想像力 (Kakwani & Silber, 2008 ; Sen, 1999)。香港在過去對貧窮的討論和政策制定主要著重於收入層面，然而，基層市民也因住房、開支或能力不足而面臨生活困難。政府部門可以考慮多元的貧窮定義，研究和制定多方面的貧窮指標。上述有關多元貧窮定義的討論，筆者期望能夠重新思考香港貧窮問題的本質，並設計和制定更全面和更精確的扶貧政策。

參考資料

- Atkinson, A. B. (1998). Social exclusion, poverty and unemployment. In *Exclusion, Employment and Opportunity*
- Bradshaw, J., & Finch, N. (2003). Overlaps in dimensions of poverty. *Journal of Social Policy*, 32(4), 513–525. <https://doi.org/10.1017/S004727940300713X>
- Bramley, G. (2012). Affordability, poverty and housing need: triangulating measures and standards. *Journal of Housing and the Built Environment*, 27(2), 133–151. <https://doi.org/10.1007/s10901-011-9255-4>
- Cai, W., & Lu, X. (2015). Housing affordability : Beyond the income and price terms , using China as a case study. *Habitat International*, 47, 169–175. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.01.021>
- Chan, S. M. (2023). Multidimensional poverty in Hong Kong: measurements and implications. In U. R. Wagle (Ed.), *Research Handbook on Poverty and Inequality* (pp. 172-185). Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800882300.00017>
- Chou, K. L. (2018). Social exclusion in old age: a validation study in Hong Kong. *Aging & mental health*, 22(8), 1078-1085. <https://doi.org/10.1080/13607863.2017.1330870>
- Kakwani, N., & Silber, J. (2008). Introduction: Multidimensional Poverty Analysis: Conceptual Issues, Empirical Illustrations and Policy Implications. *World Development*, 36(6), 987–991. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.10.004>
- Kwadzo, M. (2015). Choosing Concepts and Measurements of Poverty: A Comparison of Three Major Poverty Approaches. *Journal of Poverty*, 19(4), 409–423. <https://doi.org/10.1080/10875549.2015.1015067>
- Kutty, N. K. (2002). *The house poor - are high housing costs keeping non-poor Americans at poverty standards of living?*
- Laderchi, C. R., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Does it Matter that we do not Agree on the

Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. *Oxford Development Studies*, 31(3), 243–274. <https://doi.org/10.1080/1360081032000111698>

- Lau, M., Gordon, D., Pantazis, C., Sutton, E., & Lai, L. (2015). Including the views of the public in a survey of poverty and social exclusion in Hong Kong: Findings from focus group research. *Social Indicators Research*, 124, 383–400. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0802-8>
- Levitas, R. (2006). The concepts and measurement of social exclusion. In C. Pantazis, D. Gordon, & R. Levitas (Eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain* (pp. 123–160). Policy Press.
- Maestri, V. (2015). A Measure of Income Poverty Including Housing: Benefits and Limitations for Policy Making. *Social Indicators Research*, 121(3), 675–696. <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0657-z>
- Ng, I. (2020). Criminalizing the innocents: social exclusion of asylum-seekers and refugees in Hong Kong. *Journal of Asian Public Policy*, 13(3), 319–332. <https://doi.org/10.1080/17516234.2019.1630790>
- Nussbaum, M. C. (2000). *Women and human development: the capabilities approach*. New York: Cambridge University Press.
- Orshansky, M. (1969). How poverty is measured. *Monthly Labor Review*, 92(2), 37–41.
- Peng, C., & Yip, P. (2023). Access to Neighbourhood Services and Subjective Poverty in Hong Kong. *Applied Research in Quality of Life*, 18(2), 1015–1035.
- Sen, A. (1992). Poverty and Affluence. In *Inequality reexamined* (pp. 102–116). Oxford University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Silver, H. (1994). Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. *International*

Labour Review, 133(5–6), 531–578.

- Somerville, P. (1998). Explanations of social exclusion: Where does housing fit in? *Housing Studies*, 13(6), 761–780. <https://doi.org/10.1080/02673039883056>
- Stone, M. E. (1993). *Shelter poverty: new ideas on housing affordability*. Temple University Press.
- van Praag, B., & Ferrer-i-carbonell, A. (2006). *A Multidimensional Approach to Subjective Poverty*.
- Wagle, U. (2002). Rethinking poverty: definition and measurement. *International Social Science Journal*, 54(171), 155–165. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00366>
- Wong, H., & Chan, S. M. (2019). The impacts of housing factors on deprivation in a world city: The case of Hong Kong. *Social Policy and Administration*, 53(6), 1–17. <https://doi.org/10.1111/spol.12535>