

食物通脹下貧窮家庭生活狀況調查

內容摘要

1. 引言

2011 年，糧食價格於全球各地均升至歷史新高，導致更多人處於貧窮狀況。聯合國糧食及農業組織的糧食價格指數¹近期已超越 2008 年的高位。奶類食品、小麥、食糖、食油及油脂，以及肉類的價格更飆升至新高。今年的糧食價格攀升，令全球增加了 4,400 萬貧窮人口，當中他們來自低收入及中等收入的國家²。而根據樂施會的報告《栽種一個更美好的未來：世界資源有限產生的糧食公義問題》³，目前全球的捱餓人口首次超越 10 億人。報告也指出，在全球糧食危機之下，有更大量貧窮人吃得較少，或只能吃到營養成分較低的食物。

香港的情況也不例外；來自全球各地和中國內地的糧食，價格不斷飛漲，貧窮人因而受到沉重打擊。持續通脹影響了貧窮家庭的生活條件，特別是有兒童的家庭。2011 年上半年，香港消費物價指數的按年升幅由 3.4% 增至 5.6%。到今年 6 月，糧食價格更按年上升 10.5%，樓宇租金則按年上升 6.5%。由於糧食及住屋的開支佔了貧窮人總開支的主要部分（根據香港特區政府的統計數字，分別佔 41% 及 28%⁴），樂施會估計，在通脹急升的時期，有兒童的貧窮家庭是受打擊最為沉重的一群。基於這個原因，樂施會委託機構進行研究，評估糧食價格和租金飛漲對有兒童的貧窮家庭有多大影響。

本摘要將簡介是次調查的研究方法、樣本特點、統計結果包括住戶糧食保障、糧食開支、膳食轉變、對策、使用「食物銀行」的援助、租金的影響及公共房屋問題。

2. 研究方法

2.1 樣本及回應比率

此項調查於 2011 年 5 月 26 日至 7 月 13 日進行。樣本為 600 個有 15 歲及以下兒童的低收入家庭。此樣本代表香港總數達 14.44 萬個有 15 歲及以下兒童的低收入住戶⁵，其中的人口總數為 53.41 萬人。低收入家庭意指其收入低於同樣人數住戶的收入中位數一半的家庭。

調查的回應率為 75%。

2.2 問卷及糧食保障不足的定義

問卷的設計，旨在衡量在通脹高企時期，低收入住戶的膳食及糧食開支會否受影響，以及諸如住屋開支等其他開支項目，會否影響糧食開支。

調查特別採用在美國⁶及加拿大⁷廣泛使用的 18 條有關糧食保障的核心問題，以衡量住戶能否獲

¹ 糧食及農業組織的糧食價格指數計算一籃子食物國際價格的每月變動，其中包括肉類、奶類食品、穀類食品、食油及油脂，以及食糖等。

(<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>)

² 糧食價格監察。2011 年 2 月。世界銀行。

³ 樂施會。(<http://www.oxfam.org.hk/filemgr/1556/GrowingaBetterFutureFullReportENGLISH.pdf>)

⁴ 2009/10 年度住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期。政府統計處。香港特別行政區政府。

⁵ 有 15 歲或以下兒童、其收入低於同樣人數住戶的收入中位數一半的家庭數目，摘自 2011 年第一季度綜合住戶統計調查。

⁶ 衡量住戶糧食保障的指南。2000 年修訂。美國農業部。

⁷ 加拿大住戶糧食保障不足問題，2007-2008：主要統計數字及圖像。

(<http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/surveill/nutrition/commun/insecurit/key-stats-cles-2007-2008-eng.php#fm>)

得足夠糧食，以應付其基本需要。透過這項衡量工具，我們將所有住戶分為三類：1)獲得糧食保障；2)糧食保障低度不足；3)糧食保障極度不足。

「獲得糧食保障」的定義，為處於可以獲得足夠糧食，以應付基本需要的狀態。「糧食保障低度不足」的定義，為處於不肯定可以獲得及間中無法獲得足夠糧食，以應付基本需要的狀態。「糧食保障極度不足」的定義，為由於資源不足，經常無法獲得足夠糧食，以應付基本需要，因而有多次捱餓的經驗。

3. 加權樣本的特點

此次調查的目標受訪者為低收入家庭中有 15 歲及以下兒童的父母，其住戶收入低於同樣人數住戶的收入中位數一半。

抽取的樣本根據住戶人數、房屋種類、有否領取綜合社會保障援助（綜援）等按比例調整。下列各節所列出的為加權百分率。

3.1 受訪者的人口統計及社會經濟特點

性別：大部分受訪者為女性（即母親），佔總數 77.2%，而 22.8%受訪者則為男性（即父親）。（參看報告中 3.1）

年齡：約一半（50.6%）受訪者年齡在 31 至 40 歲之間，另有約三分之一（31.3%）年齡在 41 至 50 歲之間。平均年齡為 40 歲。（參看報告中 3.2）

教育程度：大部分（72.7%）受訪者有中學／中六教育程度，而 25.8%則只有小學或以下程度。（參看報告中 3.3）

經濟活躍程度：約 70.8%受訪者在經濟上並不活躍，而有 28.5%受訪者則屬經濟上活躍。在後者之中，40.7%從事服務或商店銷售工作，另外 33.5%為非技術工人。（參看報告中 3.4 及 3.5）

住戶家庭結構：約 75.9%受訪者與伴侶及子女同住，另外 24.1%只與子女同住，但家中沒有伴侶。（參看報告中 4.10）

子女數目：約 45.9%接受調查的低收入家庭有兩名子女，而 41.9%則有一名。（參看報告中 4.3）

住戶收入：59.3%受訪者每月收入 6,000 元至 9,999 元，而有 28.0%則有 10,000 元至 13,500 元。受訪者的平均每月收入為 8,428 元。（參看報告中 5.3 及 5.4）

住戶開支：受訪者最主要的三項開支為膳食、居住地方的租金（或按揭還款），以及水、電、煤氣、電話及上網費用。平均來說，每個住戶每月要分別支付 3,132 元、1,877 元及 1,093 元於上述三個項目。（參看報告中 5.8）

3.2 住所及領取福利的狀況

住所類型：59.6%受訪者居住於公共房屋，另外 40.4%則居住於私人樓宇。在後者之中，67.0%受訪者為租戶，33.0%為業主。（參看報告中 8.1）

領取福利狀況：約 62.9%受訪的低收入家庭正領取綜援，另外 37.1%則沒有領取。（參看報告中 5.1）

4. 主要發現

4.1 糧食保障不足

- 有兒童的貧窮住戶中，有 **45.9%**糧食保障不足。
- 在 **45.9%**糧食保障不足的住戶當中，有 **15.9%**處於「糧食保障極度不足」的狀態，他們在本年內經常因沒有金錢購買足夠糧食而陷於捱餓。（參看報告 **6.9**）換言之，每六個有兒童的低收入家庭中，就有一個無法獲得足夠糧食。
- 另外有 **30.0%**處於「糧食保障低度不足」的狀態，他們在本年內不肯定可以獲得及間中無法獲得足夠糧食，以應付基本需要。（參看報告中 **6.9**）
- **44.6%**住戶表示，他們無法負擔均衡的膳食；**40.5%**則聲稱，他們擔心在有錢購買食物之前，食物已經吃完。（參看報告中 **6.7**）
- **38.8%**父母表示，他們因沒有足夠金錢，無法提供均衡的膳食予子女；**38.7%**聲稱，其子女只能進食幾種廉價食物；又有 **26.2%**的父母表示，在本年內他們因不能負擔，其子女沒有足夠的食物。（參看報告中 **6.7**）

4.2 糧食開支增加

- 糧食開支是低收入家庭最大的開支項目。此項調查顯示，糧食佔了低收入住戶總開支的 **39.9%**。（參看報告中 **5.11**）比例遠較政府統計數字中最高收入組別的 **21%**為高⁸。
- 對領取綜援的住戶來說，糧食開支佔住戶總開支 **42.5%**，比率較沒有領取綜援的住戶（**35.4%**）為高。（參看報告中 **5.11**）
- 由於糧食價格飛漲，約 **79.4%**受訪者表示，他們每月的住戶開支多於上一年的。特別是在糧食方面，**77.6%**受訪者指他們每月的住戶糧食開支較上一年增加 **24.8%**。不過，這群受訪者中，**33.9%**表示他們能買到的食物份量較上一年為少，平均跌幅為 **15.3%**。（參看報告中 **5.13**、**6.11** 及 **6.12**）

4.3 膳食的轉變

- **49.2%**受訪者表示，他們在過去一年中購買了廉價食物，來取代平日購買的食物。（參看報告中 **6.1**）
- **81.0%**父母表示，他們曾進食「隔夜食物」，而有 **18.5%**則曾進食接近過期或已過期的食物。他們平均每週吃超過 **3** 次「隔夜食物」、**2** 次接近過期或已過期的食物。（參看報告中 **7.6** 及 **7.7**）
- 受訪者的子女中有 **72.4%**曾進食「隔夜食物」，而有 **14.8%**則曾進食接近過期或已過期的食物。這些兒童平均每週吃超過 **3.5** 次「隔夜食物」、**2** 次接近過期或已過期的食物。領取綜援住戶的情況較為惡劣，其中有 **81.7%**的兒童曾進食「隔夜食物」；他們平均每週吃 **3.6** 次「隔夜食物」。（參看報告中 **7.6** 及 **7.7**）
- 值得注意的是，**6.1%**受訪者表示，他們在過去一年內曾因進食「隔夜食物」、接近過期或已過期的食物而導致食物中毒、嘔吐或腹瀉。（參看報告中 **7.8**）

4.4 對策

- 貧窮的父母為應付不斷上升的糧食開支，採取了多項對策，其中部分在過去 **12** 個月內減少了食物的種類和降低了食物的質素。舉例來說，他們選擇「減少外出用餐」（**71.4%**）、「不進食貴價的肉類（如牛肉）」（**68.8%**）、「一煲湯分兩日飲、一碟餸菜分幾餐食」（**62.9%**）、「減少購買新鮮肉，只買急凍肉食」（**52.5%**）、「成人少吃一餐，節省金錢，讓兒童可以吃

⁸ 2009/10 年度住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期。政府統計處。香港特別行政區政府。

得好一點」(52.4%)、「改為吃粥或廉價的湯米粉／麵」(48.6%)、「到快餐店吃廉價餐」(42.4%)、「少吃一餐」(24.7%)、「購買較便宜但差不多過期的罐頭」(21.9%)，以及「進食即將過期的食品」(19.2%)。(參看報告中 6.3)

- 貧窮人除了控制糧食的消費外，也節省其他開支來應付糧食的通脹。舉例來說，他們減少購買衣服的開支(77.4%)及減少與家人或朋友出外聚會(71.4%)。(參看報告中 6.4 及 6.5)
- 此外，受訪者也會到超級市場買減價貨(83.2%)，以及走訪多家店舖或幾個街市來比較價錢(66.4%)，以節省金錢及對抗糧食價格上升。(參看報告中 6.6)

4.5 使用「食物銀行」的援助

- 「食物銀行」服務是短期的食物援助項目，旨在提供免費食物予弱勢群體，例如失業人士、低收入人士及貧窮長者。此項調查顯示，57.7%受訪者表示，他們並不知道有「食物銀行」服務。在知悉「食物銀行」的 42.2%受訪者中，大部分(84.9%)並沒有申請此項援助，其中主要原因是「不知道如何申請」(27.9%)。(參看報告中 7.9 及 7.10)
- 至於有使用此項服務的受訪者，大都同意「食物銀行欠缺新鮮食物，營養不足」(90.5%)、「每次最多領取六個星期的安排實在太短」(74.0%)、「欠缺熟食服務」(71.3%)，以及「直接領取食物的方式帶有負面的標籤效應，令有需要人士抗拒申請」(67.6%)，另外也有相當部分(39.5%)同意「派發地點太少」。這顯示「食物銀行」的服務需要改進。(參看報告中 7.11 至 7.16)

4.6 租金的影響及公共房屋的問題

- 對糧食開支影響最為重大的開支項目是租金(或自置居所的按揭還款): 35.2%貧窮住戶表示，他們因住屋開支而減少糧食方面的開支，其次是子女的教育開支(32.8%)。(參看報告中 6.2)
- 租金(或自置居所的按揭還款)平均佔所有低收入住戶總開支的 19.6%；對租賃私人樓宇的受訪者來說，這方面的開支佔總開支的 33.9%；而居住公共房屋的受訪者的租金開支則佔 16.3%。(參看報告中 5.11)
- 面對租金飛漲，很多住在私人租賃樓宇的綜援家庭，領取到的租金津貼並不足以支付實際的租金。此項調查顯示，30.8%住在私人租賃樓宇的領取綜援者表示，綜援中的租金津貼未能完全彌補租金的開支。這問題對公共房屋租戶來說影響較小：租住公屋的綜援領取者中，13.2%表示，租金津貼低於實際租金。(參看報告中 8.6)
- 在香港，貧窮家庭要改善居住環境，其中一個主要的方法為申請公共房屋。不過，目前租住私人樓宇的受訪者中，83.7%表示，申請公屋的情況及資格應該改善。(參看報告中 8.5)
- 受訪者最關注的是公屋的輪候時間。此項調查顯示，主要有關改善申請公屋情況及資格的建議包括「輪候時間」(65.9%)、「來港七年的限制」(47.5%)、「地區選擇」(28.9%)、「入息限額」(25.7%)及「資產限額」(17.1%)。(參看報告中 8.5)

5. 樂施會的政策建議

樂施會認為，每個社會所有人都應有權獲得可負擔的食物，讓自己及家人維持基本的生活。糧食價格及租金不斷上升，已令香港以至全球較貧窮家庭的財政百上加斤。香港的惡劣情況很大程度上源於沒有足夠的福利政策及措施協助貧窮的成人及兒童。為了減輕貧窮人的負擔，樂施會建議香港特區政府立即考慮以下的政策建議。

1. 食物銀行

1.1. 讓市民更容易獲得「食物銀行」的援助及將援助期延長

特區政府應更積極向公眾宣傳「食物銀行」的服務，並增加設置「食物銀行」的地點，讓有需要的市民知悉如何及在何處可領取到免費糧食。

在這段持續高通脹的時期，為有需要的家庭將「食物銀行」的援助期由六星期延長至六個月。這項建議估計會令所有「食物銀行」的總開支由每年 2,000 萬元增至 8,000 萬元。

為了減輕貧窮人的經濟困難，以及為他們提供持續的援助，我們建議「食物銀行」應為領取者在完結食物援助期前盡快安排重新評估。

我們也建議特區政府將「食物銀行」改為 的服務，長遠為貧窮人提供糧食援助。

1.2. 為貧窮人提供新鮮食物及熟食

目前，「食物銀行」並未能為貧窮人提供營養充足的食物。我們建議特區政府應協助「食物銀行」與領匯房地產基金旗下公共街市及其他政府管理的公共街市聯繫，為「食物銀行」用戶提供新鮮食物。食物券可以是一種方法讓「食物銀行」用戶在菜市場採購新鮮食物，又或買到熟食。這個方法也可幫助低收入人士，因為他們的工作地點通常沒有冰箱供他們儲存食物。

政府也應探討在地區設立各種熟食服務，例如社區飯堂的可行性。同時，特區政府需要增加對「食物銀行」和其合作夥伴的撥款支援，以補償服務提供者在管理食物券及其他熟食服務的行政開支。

2. 為貧窮兒童提供食物

2.1. 為領取綜援和獲關愛基金資助的兒童增加膳食津貼

綜援計劃中的學生膳食津貼額應由每月 225 元增至 384 元(每月 24 個上學天,每天 16 元),並且每年檢討此項援助。同樣地,關愛基金中提供予非綜援學生的類近計劃,也應該將金額調整由每月 225 元增至 384 元;並且長期提供此項援助。

2.2. 檢討綜援計劃中兒童的標準金額

特區政府應檢討綜援計劃中兒童的標準金額,以確保貧窮兒童可獲得足夠而營養豐富的膳食。

3. 在偏遠地區改善服務及提供更多元化的經濟

我們建議特區政府探討在各個地區,特別是偏遠地方設置小販擺賣區,供市民買賣如糧食等廉價必需品的可行性。這個方案也可以為當地居民創造就業機會。政府也應在公共屋邨,尤其是偏遠地區設立公共街市,讓居民更容易購買到廉價食物和其他基本用品,並有助加強市場競爭程度。

4. 為租賃私人樓宇的貧窮人提供更多援助

很多居住於私人樓宇的低收入家庭,需要犧牲膳食來應付租金上升。政府應考慮為他們設立類近津貼公屋租戶的租金援助計劃。此項計劃應用以援助正租賃私人樓宇、在公屋輪候冊上而沒有領取綜援的貧窮人。給予這些租戶的援助金額可參考綜援計劃下的津貼水平。

5. 提高綜援計劃下租金津貼的最高金額

不同住戶人數的租金津貼的最高金額應提高,升幅應為實際租金與現行不同住戶人數的租金津貼最高金額(表一)的差額之中位數,即約 26.8%。總括而言,不同家庭人數的租金津貼升幅應為 13%至 27%,並且應每年在「社會保障援助物價指數」中檢討。

表一：實際租金超越租金津貼最高金額的中位金額（按照2010至2011年度符合領取綜援資格的

家庭成員人數計算)

符合資格的家庭成員數目	2010 至 2011 年度 (以 2010 年 12 月底計算)			
	租金津貼最高金額 (a) (港元)	實際租金與租金津貼最高金額差額的中位數 (b) (港元)	建議的租金津貼最高金額 (a)+(b) (港元)	增幅
1	\$1,265	\$236	\$1,501	18.7
2	\$2,550	\$450	\$3,000	17.6
3	\$3,330	\$670	\$4,000	20.1
4	\$3,545	\$755	\$4,300	21.3
5	\$3,550	\$950	\$4,500	26.8
6 或以上	\$4,435	\$565	\$5,000	12.7

資料來源：社會福利署、政府統計處，2011 年。

6. 增加供應公共房屋

特區政府應提供足夠的公共房屋，確保輪候冊上的申請者可在三年內獲分配公屋單位。由於最近政府放寬申請公屋的資格，輪候冊上的申請者總數短期內將超越 84,700 戶（未計算 60,300 個非長者的單身申請者）。特區政府應將每年興建公屋單位的數目由 15,000 個增至 30,000 個，以確保申請者輪候公屋單位所需時間不超過三年。

總括而言，香港的捱餓和貧窮的趨勢，跟全球的整體趨勢並無二致。當糧食價格升到歷史新高時，貧窮人面對的處境更黯淡，因此特區政府有責任盡快考慮上述所提議的短期及長期的政策措施。