深度分析

社會福利署自 2009 年 2 月委託非政府機構營運短期食物援助服務計劃，向有即時經濟困難的個人及家庭提供一次性不超過八個星期的基本短期食物援助至今已十多年，今年 8 月更將計劃恆常化，政府並已預留 4.15 億元作為經常開支。但令人不解的是，香港被譽為國際金融中心，且為全球十大最富裕的城市之一，為何對食物援助服務有如此大需求？

掌握「食物保障」現況 給市民「安樂茶飯」

全港貧窮人口近 150 萬

食物援助需求大增與貧窮問題直接相關。根據政府 2013 年以每月家庭住戶入息中位數的一半而訂立的貧窮線計算，以四人家庭為例，每月住戶收入低於 21,400 港元即活在貧窮線以下。而政府於 2020 年底發表的《2019 年香港貧窮情況報告》顯示，在政策介入前，香港貧窮人口接近 149 萬人，貧窮率達 21.4%，換言之全港近五分一人生活於貧窮線下。即使經政府政策介入（包括現金及非現金福利項目）後，貧窮人口仍超過 64.2 萬，貧窮率為 9.2%。

數據亦顯示，十八區中大多數地區的貧窮率都有上升，當中觀塘的貧窮人口達十二多萬人，是全港之冠。若比較各區貧窮率，觀塘、屯門、北區、黃大仙、葵青、深水埗、元朗、大埔、沙田及油尖旺這十區都高於全港平均水平，當中兒童貧窮率、單親住戶、非綜援在職貧窮人士等比例均較全港整體比例為高。

香港貧窮線	一人	二人	三人	四人	五人	六人及以上
	$4,500	$10,000	$16,600	$21,400	$22,100	$23,000

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

缺乏食物保障　需改飲食習慣

處於貧窮線的基層家庭生活困難，捉襟見肘，要應付一日三餐絕不容易。而今期「如是說」受訪者黃於唱教授提及的「缺乏食物保障」（food insecurity），正是基層人士面對的生活問題，因為家庭收入愈低，愈缺乏食物保障。

何謂「食物保障」？「缺乏食物保障」對個人、家庭又有何影響？

「進食」是人類生存的基本需要；然而，這個基本需要是否獲得滿足，則非單純靠「有得食」與「無得食」作區分。美國農業部將「食物保障」定義為「所有人在任何時間都可獲得足夠的食物，以維持積極和健康的生活」，並再細分為「高食物保障」、「僅及食物保障」、「低食物保障」及「極低食物保障」四個級別。

最後兩個級別「低食物保障」和「極低食物保障」均屬於「缺乏食物保障」，意思是難以或不確定能否獲取足夠食物，因而要改變飲食習慣，降低對食物的質素、種類或口味要求。

食物保障四個級別		
具有食物保障	高食物保障	獲取食物方面沒有困難
	僅及食物保障	擔心沒有足夠食物，但未需要改變飲食習慣或進食量
缺乏食物保障	低食物保障	需要降低對食物的質素、種類或口味要求，沒有或需要偶然減少進食
	極低食物保障	經常改變飲食習慣及減少進食

資料來源：美國農業部

惡性循環：缺乏食物保障與慢性病

觀乎香港情況，基層家庭收入有限，難免要在不同的生活需要中作出取捨。為應付房屋、醫療、教育等必需開支，「食物開銷」往往是先被犧牲的一環，當中包括：改變飲食習慣、刻意改變進食時間，例如推遲吃早餐以節省午飯費用、提早於下午茶時段吃晚餐，甚至減少進食分量等。另外，降低對食物質素的要求，選擇糧食時以廉價和方便為主，如以急凍或速食品取代新鮮食物；於街市關門前購買檔次差但較便宜的食材等，都是普遍基層家庭減少食物開支的方法。

改變飲食習慣無疑可減少家庭開支；然而，對身體狀況卻會造成不能逆轉的負面影響。由美國 200 多家食物銀行組成的非牟利組織「賑饑美國」（Feeding America）指出，「缺乏食物保障」的人容易跌入慢性病患相關的惡性循環：由於進食的食物種類或分量減少，導致身體能攝取的營養較所需要的少。長期無法攝取足夠營養，影響身體及心理健康，甚至引發糖尿病、肥胖、心臟病等慢性病患，令醫療費用開支增加。同時，食物攝取量不足亦影響體力，繼而影響工作能力及收入，結果又要在家庭食物預算與其他生活開支之間作出取捨，造成惡性循環。

資料來源：Food Insecurity in America: Putting Dignity and Respect at the Forefront of Food Aid

香港欠「缺乏食物保障」數據

「缺乏食物保障」實在不容忽視，但要有效處理問題，務必要先掌握現有「缺乏食物保障」的人口數字。上文提及香港現時的貧窮人口超過 64 萬，換言之至少有 64 萬人處於食物保障不足的狀況。然而，就算活在貧窮線以上，亦未必享有食物保障。

香港中文大學社會工作學系和社聯曾於 2013 及 2016 年進行「社會弱勢人士的匱乏研究」，從「不同收入人士的基本生活所需是否得到滿足」着手，嘗試較全面地剖析香港的貧窮狀況。研究以隨機抽樣方式訪問了近二千名市民，推算全港約有四萬人因經濟理由無法享有「每日三餐」，並發現七萬人認為「每日有新鮮水果或蔬菜」是一種負擔。

英美等國家定期統計

參考立法會文件引述社會福利署的數據，香港每年大約有三萬多名低收入人士透過「短期食物援助服務計劃」領取食物。單計 2021 年首三個月已批出五千多宗申請，受惠人次超過一萬，較去年同期上升四成半；需要延長食物援助服務的個案，更按年上升近五成四。

然而，這裡只反映在「綜援網」外、會主動尋求食物援助的人數，並非全港「缺乏食物保障」人士的確實數字，估計尚有不少有需要的人士沒有主動求助。誠如新加坡管理大學於 2021 年的一項調查發現，高達六成「缺乏食物保障」人士不會尋求幫助，因為他們擔心「標籤效應」、感到尷尬，又或者不認識食物援助服務，寧願自行解決困難，或覺得社會上有人比他們更有需要。

除了上述社聯曾進行的「社會弱勢人士的匱乏研究」外，香港並沒有「缺乏食物保障」人士的準確數據。

參考資料

· Caledonia Strelow. (2020). *Hunger in Taiwan.* U.S.: The Borgen Project.

· Coleman-Jensen, A., Rabbitt, M. P., Gregory, C. A., & Singh, Anita. (2020). Household Food Security in the United States in 2019. *ERR-275.* U.S.: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service.

· David, E. (2017). *Food Insecurity in America: Putting Dignity and Respect at the Forefront of Food Aid.* Canada: Samuel Centre for Social Connectedness.

· Evidence and Network on UK Household Food Insecurity. (2019). *Household food insecurity in the UK.* UK: ENUF.

· Feeding America. (2014). *Hunger in America 2014 - Executive Summary.* Chicago: Feeding America.

· Feeding America. (2021). *The Impact of the Coronavirus on Food Insecurity in 2020 & 2021.* Chicago: Feeding America.

· Garthwaite, K. (2016). Stigma, Shame and 'People Like Us' : An Ethnographic Study of Foodbank Use in the UK. *Journal of Poverty and Social Justice*, 24 (3): 277-289.

· Kimura, A. H. (2018). Hungry in Japan: Food Insecurity and Ethical Citizenship. *The Journal of Asian Studies*, 77, 2: 475-493.

· Nada Abuasi. (2020). *Solving Hunger in South Korea and the International Community*. U.S.: The Borgen Project.

· Navene Elangovan. (2020). 10% of Singaporean Households Don' t Eat Enough to Stay Healthy, Some Have Just a Meal Daily: Study. *Today*, 16 September 16.

放眼全球其他國家，當地政府會定期進行系統性統計，採用標準化量表去蒐集全國食物保障的情況，了解人口當中「缺乏食物保障」的真確數字和變化，繼而調整政策和措施。以美國為例，其農業部在調查「食物保障」情況時會仔細問及家庭狀況，例如：擔心食物耗盡後沒錢再買食物？擔心沒有能力負擔均衡飲食？因不夠金錢買食物而減少進食？因沒有錢要靠廉價食物餵養孩子？試過因不夠金錢買食物而要孩子少吃一餐？等等。

國家/地區	食物保障不足人口
新加坡	10%
日本	1.8%
南韓	2.5%
台灣	7.8%
英國	10%
美國	12.5%
香港	8.5% *

* 按 64 萬貧窮人口推算

綜援金額不足宜檢討

香港欠缺全面統計則沒法掌握「缺乏食物保障」人口的具體數字，且難以就「缺乏食物保障」的地區分佈、成因等方面進行分析，亦難以制定相關政策服務及配對所需的資源。

現行的食物援助服務以八星期為限期，意味政府假設受助者只需要短期的援助，但實況卻是不少的受助家庭在服務結束後，轉向其他食物援助計劃繼續求助。縱然政府表示，若受助者有長期福利需要，可透過食物援助營辦機構，轉介至申請綜合社會保障援助計劃，但隨着生活成本不斷上升，綜援金額亦不足以應付各項支出，不少正領取綜援的家庭也要節衣縮食，當中亦不乏需要向非政府資助的食物援助計劃求助的個案。

政府宣布今年 8 月開始將「短期食物援助服務計劃」恆常化，無疑是體察到愈來愈多基層市民需要相關支援，惟這項安排若仍未能針對食物保障不足的源頭——「貧窮」去制定系統性解決問題的計劃，最終可能只會是「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的措施。

· Saunder, P., Wong, H., Wong, W. P. (2014). *Deprivation and Poverty in Hong Kong*. Social Policy & Administration, 48, 5: 556-575.

· Sosenko, F., Littlewood, M., Bramley, G., Fitzpatrick, S., Blenkinsopp, J., & Wood, J. (2019). *State of Hunger: A study of Poverty and Food Insecurity in the UK*. UK: The Trussell Trust.

· U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service. (2021). *Food Security in the U.S. - Overview*. U.S.: USDA ERS.

· 社會福利署。2020。《短期食物援助服務計劃》。香港：社會福利署。
政府統計處。2021。《勞動人口、就業及失業》。香港：政府統計處。

· 香港社會服務聯會、黃洪。2016。《社會弱勢人士的匱乏研究》。香港：香港社會服務聯會。

· 香港特別行政區行政長官。2020。《行政長官 2020 年施政報告》。香港：香港特別行政區政府。

· 香港特別行政區政府。2020。《2019 年香港貧窮情況報告》。香港：政府統計處。

· 梁傳孫等。2017。《香港食物援助服務使用者生活狀況研究》。香港：香港社會服務聯會。

· 勞工及福利局局長。2018。《審核二零一九至二零年度開支預算管制人員的答覆》第 20 節會議（綜合檔案名稱：LWB(WW)-2-c1.docx)。香港：立法會財務委員會。

· 勞工及福利局局長。2021。《審核二零二一至二二年度開支預算管制人員對財務委員會委員初步書面問題的答覆》第 20 節會議（綜合檔案名稱：LWB(WW)-1-c1.docx)。香港：立法會財務委員會。