

「精準」扶貧，香港需要數據基建

蔡欣庭、王柏林 原載於《明報》2026年7月2日

文章摘要：精準扶貧要做得準，關鍵不在口號，而在補上行政數據與長期追蹤兩大基建缺口。

香港正式擁抱「精準扶貧」，是一件大事。但「精準」二字，究竟意味着甚麼？政府上月發表《香港精準扶貧成果報告》，把扶貧對象細分到劏房、單親、全長者等群組，逐項檢視措施和成效，投入的心力有目共睹。方向對了，努力也實在。可是，真正要問的是：如何進一步落實「精準」扶貧？

這一問，比眼下的爭論都更要緊。近日輿論聚焦於貧窮線存廢、指標多寡，固然重要，卻仍未觸及核心：要做到精準，前提是一套香港至今仍未完整建構的數據基建。

「精準」二字，國家是怎樣做到的

「精準扶貧」一詞，由習近平主席2013年在湖南十八洞村提出的，核心是對扶貧對象做到「精確識別、精確幫扶、精確管理」。在內地，「精準」不是一句口號，而是一項龐大的數據工程：透過「建檔立卡」，逐家逐戶建立檔案、長期跟進；再配合「動態管理」，承認扶貧工作並非一勞永逸，今年脫貧，明年仍可能重新跌回去，因此需要不斷更新、反覆核實。

以廣西為例，當地曾把交警、民政、房屋等部門數據集中，與入戶調查結果交叉比對，篩出五十多萬戶資料存疑住戶，再逐一核查，剔除二十多萬戶名下有車、有房或有公司的「假貧困戶」。國家那套「精準」，底下其實是一整套認得出人、追得到人、查得到實情的數據在支撐。香港借用了「精準扶貧」的說法和「目標群組」的框架，要真正對接的不止四個字，還有支撐這四個字的數據底子。¹

香港答不上「變化」這道題

要精準，先要回答幾道基本命題：誰是窮人？人在哪裏？貧窮是暫時失意還是結構性困頓？幫扶之後是否真正脫貧？日後會不會再跌回去？這些統統是「變化」的問

¹ 〈廣西：大數據讓扶貧資金使用更「精準」〉，中國政府網，2016年5月3日。

題，單靠某一年的靜態數字無法解答，必須追蹤同一批人年復一年的足跡。香港自2023年起把劏房戶、單親戶及全長者戶定為三個目標群組，本身已是對數據很高要求的路向。

香港這些年來在扶貧上並沒有鬆懈。由針對跨代貧窮的「共創明Teen」，到關愛隊探訪逾十一萬戶家庭，政府投入不少工夫。但現時的成效論述，仍多停留在服務體量和即時改變，較難說清楚貧窮本身有沒有減少、多少人真正脫貧、多少人只是暫時被攙扶。說到底，問題不在於缺乏措施，而在於欠缺量度成效的能力；這套能力的缺失，源於兩個數據缺口。

缺口一：行政數據未能有效運用

政府各部門日常運作累積了大量關於入息、福利、房屋、教育、醫療的相關紀錄，這些資料本應是研究貧窮的數據寶庫。但香港至今未有明確法定機制，讓經審核的研究者在保障私隱的前提下，安全調用並串連散落各部門的資料。數據明明存在，卻欠缺接通與使用的渠道。結果是，政府坐擁全港最完整的民生資料，卻極少能用於驗證扶貧政策的實際成效。

2015年，財政司司長辦公室曾牽頭，利用學資處及稅務資料，分析五萬多名畢業生的收入流動，了解學歷對青年向上流動的作用。這證明行政數據並非不能用；問題是，近十年來再無同等規模、制度化的研究。如果每次都要靠高層牽頭，研究方向和速度自然受限。

國際經驗早已走在前頭。北歐各國透過法例，授權統計機構調用不同部門資料，再憑共同個人識別碼，把收入、就業、教育、健康等紀錄連成長期軌跡。²英國同屬普通法，其行政數據研究體系亦容許經認證的研究者在安全環境下使用和連結政府數據，以檢視公共政策。³連結行政數據、守住私隱、開關安全研究通道，在先進經濟體已非新鮮事，香港不應繼續徘徊門外。

² 北歐各國設有《統計法》，授權國家統計機構在個人層面調用行政數據並以統一個人識別碼（PIN）跨登記冊連結，作統計及研究用途；瑞典的個人識別碼制度可追溯至1947年，登記冊研究的追蹤年期可逾二十年。見 T. Lyngstad & T. Skardhamar, "Nordic Register Data and Their Untapped Potential," in **Crime and Justice** (2011)；以及北歐統計機構有關登記冊統計的說明。

³ 英國「行政數據研究」體系（Administrative Data Research UK, ADR UK）作評估及改善公共政策用途；其北愛爾蘭分支所依託的「北愛爾蘭縱向研究」（Northern Ireland Longitudinal Study, NILS）自1996年起運作。見 ADR UK / ADR NI 項目資料。

缺口二：是沒有長期追蹤調查

香港至今缺乏一項持續多年、緊貼同一批家庭變遷的住戶追蹤調查。沒有它，一些「為甚麼」的問題就只能靠估：上樓後的公屋戶，生活是否確實改善且為甚麼？領綜援者因為甚麼離開或重返安全網？年輕人出社會後，是慢慢站穩，還是愈走愈低？這些問題，單靠行政數據無法準確回答。

香港並非沒有嘗試。科技大學主導的「香港社會動態追蹤調查」曾於2011至2017/18年完成四輪，首輪涵蓋逾七千名成人、近千名兒童，逐一跟進。可惜，它依賴香港研究資助局一筆一筆競爭性撥款支持，而非穩定的常設預算；做完最後一輪後，便無以為繼。當年設立它，目的之一正是與台灣地區和內地的同類追蹤調查比較；如今別人延續了數據線，香港卻讓好不容易接上的脈絡再次斷裂。

兩個缺口，怎樣補

要補這兩個缺口，至少有兩件實事可做。第一，立法建立行政數據研究機制，讓審核過的研究者可在安全環境下調用和串連政府資料，把原本沉睡在各部門的數據，轉化為可評估政策的公共資產；第二，設立有常設預算的長期住戶追蹤調查，讓它成為香港民生統計的固定基礎，而不是年年等撥款、做一輪停一輪。

兩者缺一不可。行政數據覆蓋面廣、自動更新、成本相對低，能準確告訴我們「誰發生了甚麼」；長期追蹤調查樣本雖小，卻能捕捉行政紀錄看不見的面向，例如一個家庭為何遲遲未能脫貧、為何合資格卻沒有申請援助。前者給出準確的「甚麼」，後者補上深入的「為甚麼」，才足以判斷扶貧是否真正見效。

這自然會引來兩個疑問：會不會侵犯私隱？要花多少錢？先談私隱。容許經審核的研究者使用行政數據，不等於把市民個人資料全盤托出。國際成熟做法是「數據不出門、研究員進門」：資料先去除姓名、身分證等識別欄位，研究者只能在受監控的安全環境內分析，不能下載、不能帶走，全程留痕。香港其實已有先例，醫院管理局的數據共享平台，把去識別化的臨床數據放在受控環境下供研究使用。⁴私隱與研究從不是零和博弈，關鍵只在制度設計是否足夠嚴謹。

⁴ 醫院管理局設有「數據共享」機制。香港大學於2022年7月設立HKU-HADCL遠程接入點。此機制源於2018年及2021年《施政報告》有關善用公營機構大數據的政策方向。須注意：醫管局機制僅涉及其自身的醫療數據，屬單一來源；本文倡議的是把多個部門的紀錄在個人層面連結，是在這套已驗證的接入模式之上再走一步。見醫院管理局數據共享平台資料。

再論成本。長期追蹤調查有現成藍本，大學亦不乏研究人才；行政數據研究通道最需要的是法規、管治與跨部門協調，耗費的是決心多於金錢。相對2025-26年度政府1,304億的經常性社福開支，這筆投資並不算大。更重要的是，一旦能量度成效，政府才知道哪些措施有效、哪些只是空轉，從而把資源放到真正有用的地方。

鑰匙就在手邊

打通數據，本就是政府正在推動的方向。數字政策辦公室自2024年成立以來，正推動部門數據目錄、數據開放和共享，並嘗試消除「資訊孤島」。然而，扶貧研究需要的不只是一般開放數據，而是把社署的綜援和津貼、房屋部門的公屋資料、稅務局的入息、教育局的就學情況，在個人或家庭層面安全連結起來。這一步，需要共同識別碼，也需要清楚授權和嚴格監管。

鑰匙其實就在香港手邊。欠的不是數據，也不是技術，而是讓幾個關鍵部門坐下來、把線接通的制度安排。精準扶貧若沒有精準量度，最後只會停留在願景；有了數據基建，才有能力知道誰真正受惠、誰仍被漏掉、哪些政策值得加碼。香港有扶貧的決心，也有對接國家戰略的意願，下一步就是把支撐「精準」二字的基建建起來。

作者簡介

王柏林教授

王教授是經濟學者，現任香港大學商學院管理與策略學系助理教授。研究專長為勞工經濟、房屋經濟及貨幣經濟。他擁有美國麻省理工學院經濟學哲學博士學位及哈佛大學物理學學士學位。

王教授亦是政策企業家，除擔任未來經濟學院董事會主席外，亦積極多個研究機構合作，包括和民智行動設計智庫、Rockwool Foundation、The Organizational Economics Group, HKU、Real Estate Lab, HKU、香港大學當代中國與世界研究中心和香港大學賽馬會環球企業可持續發展研究所。

蔡欣庭小姐

蔡小姐擁有香港大學社會科學學士學位，主修心理學、副修社會政策，並於土耳其伊斯坦堡Koç大學修讀人權法課程。工作中，蔡小姐專責「向上流動」及「殘障共融」議題，為策略性慈善項目提供從規劃到落地的全流程支援。近期，她主力支援香港一個大型的向上流動計劃，負責方案設計、在地調整及成效評估。蔡小姐曾在台灣及內地工作兩年，任創意及市場推廣經理，專注公共教育與鄉村振興。她對服務弱勢社群的熱忱，源於學術背景及跨界實務經驗。



地址 | 香港上環文咸東街50號 Strand 50 5樓521B室
Room 521B, 5/F, Strand 50, 50 Bonham
Strand, Sheung Wan, Hong Kong

電話 | (852) 9166 9152
電郵 | info@hkfei.org.hk

