

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)179/09-10(08)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

立法會秘書處為2009年11月9日會議 擬備的背景資料簡介

貧窮的定義

目的

本文件綜述福利事務委員會(下稱"事務委員會")及在第三屆立法會成立的研究有關減貧事宜小組委員會(下稱"小組委員會")就在香港量度貧窮的方法的相關事宜進行的商議工作。

貧窮的概念及定義

2. 雖然事務委員會及小組委員會過往就貧窮議題所進行的討論，主要關乎香港的扶貧政策及措施，但委員亦不時商議貧窮的概念和定義，以及有否需要劃定貧窮線，從而訂立紓緩貧窮的特定目標。

3. 根據政府當局，貧窮的概念可作不同詮釋。前扶貧委員會¹曾討論量度貧窮的不同方法。對於有否需要劃定有別於現行綜合社會保障援助(下稱"綜援")水平的貧窮線，委員持不同意見，但整體的共識是不應僵化地以一個按收入釐定的固定數字或界線來界定貧窮，更重要的是要識別不同組別的各种需要，並作出回應。因此，當局採用了一套24個多元的指標以分析貧窮的情況，並用以制訂及評估各項幫助有需要人士的政策。該套24個指標載於**附錄I**。

¹ 行政長官在2005年的施政報告中宣布成立扶貧委員會，由財政司司長擔任主席。扶貧委員會的成員名單於2005年1月27日公布。扶貧委員會在2007年6月向政府提交報告，綜述其工作及作出多項提議。扶貧委員會在2007年6月30日解散。

委員過往的討論

4. 小組委員會就在職貧窮的議題進行商議期間，曾研究貧窮的概念及在香港在職貧窮的定義。為協助小組委員會的商議工作，立法會秘書處的資料研究及圖書館服務部曾擬備資料便覽(立法會FS10/04-05號文件)，闡述貧窮的定義及國際社會採用的一些相關概念。雖然小組委員會察悉不同的經濟體系採用不同的基準或定義以量度貧窮，但小組委員會大致上同意，在職貧窮指在職者的收入僅可應付其家庭的基本開支。小組委員會認為，如家庭中至少有一名成員是就業人士，而家庭每月收入低於成員人數相同的家庭的收入中位數一半，即屬在職貧窮家庭。

5. 在2006年1月25日小組委員會的會議上，委員聽取有關扶貧委員會工作進度的簡介。委員得悉，扶貧委員會的工作主要集中在5個主要範疇，包括瞭解貧窮。為了反映香港的貧窮狀況和方便進行總體策略規劃，扶貧委員會制訂了一套24個貧窮指標。委員又獲告知，貧窮指標以2004年的情況為基線，並會定期更新。該套貧窮指標讓公眾更瞭解不同年齡組別的貧窮程度，以及評估防貧紓困措施的成效。

6. 然而，部分委員指出，該套貧窮指標未能提供生活貧困人士的總數，以及該等人士的居住地區。這些委員認為，扶貧委員會應界定其目標組別，以及何謂"貧窮"或低收入水平。貧窮的定義可用作評估減貧措施成效的基準。

7. 扶貧委員會主席解釋，由於人們對貧窮的理解不盡相同，因此委員會制訂了一套24個貧窮指標，有助社會人士明白照顧不同目標組別人士需要的進展。這些指標亦有助監察貧窮情況的變化，以及為日後政策的制訂提供參考。

8. 鑒於堅尼系數²普遍用於量度社會上收入分布不平均的程度，委員察悉並關注到，在2005年，香港的堅尼系數在已發展經濟體系中排名第五。政府當局表示，雖然堅尼系數普遍用於顯示社會上收入差距的程度，但不應在尚未清楚理解堅尼系數的計算方法前便採用這個指標，尤其是香港的堅尼系數並沒有考慮稅收和社會福利(例如房屋、教育及醫療服務方面的福利援助及資助)可減少住戶收入分布不平均的效應。委員亦獲告知，在富裕的社會依然會有低收入家庭存在。

² 堅尼系數的數值介乎0與1之間，系數的數值越高，表示社會上收入分布不平均的程度越大。

9. 在2009年7月13日的會議上，事務委員會獲悉扶貧專責小組³的工作的最新情況。委員獲告知，專責小組統籌政府內部處理扶貧相關事宜的工作，並全力跟進前扶貧委員會提出的53項建議。有關落實前扶貧委員會就“了解貧窮問題”所作建議(即扶貧委員會53項建議中第1至8項)的最新進度概要載於**附錄II**。委員又獲告知，在24個貧窮指標中，18個是以人生不同階段為基礎的貧窮指標，6個是以社區為基礎的貧窮指標。這些指標每年更新，以便從宏觀角度監察本港的貧窮情況、就貧窮情況的演變提供概略資料，以及找出須專注研究的範疇。

10. 部分委員深切關注到，由於沒有貧窮線，政府當局在改善貧窮方面便沒有具體目標。政府當局表示，前扶貧委員會經商議後，認為生活在收入低於平均綜援金額家庭的0至59歲人士及窮困長者，屬生活貧困人士。在2008年，這類人數估計約為714 000。該24個貧窮指標提供客觀的參考資料，供各相關政策局和部門在制訂及評估協助有需要人士的政策時予以考慮。政府當局其後提供了概覽，闡述有關香港的貧窮指標在2006年至2008年的情況及貧窮指標自2006年的表現(立法會CB(2)2480/08-09(01)號文件)。

11. 謹請委員察悉，聯合國人類發展計劃於2009年10月發表的人類發展報告顯示，香港的堅尼指數⁴為43.4，在人類發展水平甚高的經濟體系中排名最高。

相關文件

12. 相關文件一覽表載於**附錄III**。這些文件已上載於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年11月3日

³ 在扶貧委員會完成工作後，政府當局於2007年10月成立跨局／部門的扶貧專責小組，由勞工及福利局局長出任主席，以跟進及監察扶貧委員會所作建議的落實情況。

⁴ 堅尼指數量度國家內個人或家庭的收入(或消費)分布與絕對平均分布的差距。若數值是0，代表分布絕對平均；若數值是100，代表分布絕對不平均。

貧窮指標

<p>兒童／青少年(0至14歲／15至24歲)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 無業家庭的0至5歲及6至14歲兒童 2. 入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲及6至14歲兒童 3. 單親及入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲及6至14歲兒童 4. 0至5歲及6至14歲的綜援受助人，以及15至21歲的兒童綜援受助人 5. 16至19歲青少年的就學比率 6. 20至24歲具專上教育程度人士 7. 15至19歲及20至24歲的待學待業青少年 8. 在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的0至5歲及6至14歲兒童
<p>在職人士／成人(15至59歲)</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. 無業家庭的15至19歲及20至59歲人士 10. 入息低於平均綜援金額的家庭的15至19歲及20至59歲人士 11. 15至19歲、20至24歲及25至59歲失業人士 12. 失業六個月或以上及12個月或以上的人士 13. 每周工作35小時或以上而每月就業收入少於中位數50%的15至19歲、20至24歲及25至59歲受僱人士 14. 領取綜援一年或不足一年及超過一年的健全成人 15. 因永久傷殘／暫時傷殘／健康欠佳領取綜援的成人
<p>長者(60歲或以上)</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. 高齡綜援受助人 17. 公立醫院及診所的醫療收費減免機制下的年長病人人數 18. 在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的長者
<p>社區</p> <ol style="list-style-type: none"> 19. 無業家庭(按地區劃分) 20. 入息低於平均綜援金額的家庭(按地區劃分) 21. 入息低於平均綜援金額的單親家庭(按地區劃分) 22. 每月家庭入息中位數(按地區劃分) 23. 每月就業收入中位數(按地區劃分) 24. 失業人士和失業率(按地區劃分)

**有關扶貧專責小組落實前扶貧委員會建議(第 1 至 8 項)
的最新進度概要**

(I) 了解貧窮問題

編號	建議	進度
1	監察和追蹤貧窮指標的趨勢，並因應社會情況的轉變而修訂有關指標。	持續進行。有關的貧窮指標已上載至勞工及福利局（勞福局）網頁，並會定期更新。
2	在制訂和推行政策時，應參考貧窮指標和其他相關數據及資料，並考慮公共政策對不同弱勢社羣的影響。	持續進行。最新的貧窮指標會定期發送至所有相關的決策局及部門，以供參考。
3	進行並鼓勵有關機構就貧窮問題作進一步研究及分析，以便公眾能掌握有關課題和討論。	在二零零八至零九年，研究資助局在「策略性公共政策撥款」下的「香港的貧窮、不平等及社會弱勢情況」範疇批出兩個研究計劃。
4	就扶貧措施的成效進行評估性研究。	勞福局已委託香港理工大學，就兒童發展基金首批先導計劃進行一項顧問研究。
5	檢視課稅及社會福利對家庭收入（特別是低收入組別）的影響。	前扶貧委員會委託香港大學（港大）進行的一項有關一九九六至二零零五年香港收入流動性及跨代收入流動性的研究，已於二零零六年年底完成。政府已委託港大更新有關研究，預計於二零零九年下半年完成。
6	檢視香港社會流動性及收入流動性的情況，並就兒童和其他弱勢社羣的流動性進行縱向研究。	由中央政策組、香港中文大學亞太研究所及港大亞洲中心合辦的「香港的社會不平等及社會流動性研討會」已於二零零八年三月十四日舉行。 如上文第(5)項所述，有關香港收入流動性研究的更新預計於

編號	建議	進度
		二零零九年下半年完成。
7	制訂能反映社區網絡作用的指標或進行有關的研究。	<p>中央政策組現正就天水圍進行三項研究，包括一項比較天水圍和深水埗的研究，以分析天水圍的社會網絡和團體生活。</p> <p>會於二零零九至一零年度起分階段展開有關社區投資共享基金的評估研究。</p>
8	有系統地蒐集數據和統計數字，以加強有關貧窮問題的研究和分析工作，例如在長遠發展全港性的醫療記錄系統時，考慮蒐集醫療數據或統計數字。	<p>食物及衛生局（食衛局）將尋求立法會財務委員會（財委會）的批准成立電子健康記錄統籌處，以統籌有關建立全港性的電子健康記錄互通系統的事宜。</p> <p>繼續定期進行有關香港學生學習表現的國際性研究。其中研究範圍會特別涵蓋他們的社會經濟狀況與其成就的相關性。</p>

相關文件一覽表

會議	會議日期	文件
研究有關減貧事宜小組委員會	2005年1月14日	立法會秘書處擬備的文件 立法會CB(2)583/04-05(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)868/04-05號文件
	2005年2月23日	立法會秘書處資料研究及圖書館服務部擬備的資料便覽 立法會FS10/04-05號文件 會議紀要 立法會CB(2)1233/04-05號文件
	2005年4月28日	扶貧委員會秘書處提交的文件 立法會CB(2)1316/04-05(03)號文件 會議紀要 立法會CB(2)1841/04-05號文件
	2005年6月23日	扶貧委員會秘書處提交的文件 立法會CB(2)1969/04-05(02)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2532/04-05號文
	2006年1月25日	扶貧委員會秘書處提交的文件 立法會CB(2)903/05-06(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2488/05-06號文
福利事務委員會	2009年7月13日	政府當局的文件 立法會CB(2)2220/08-09(03)及CB(2)2480/08-09(01)號文件 會議紀要 立法會CB(2)2493/08-09號文件