

香港社會服務聯會
政策研究及倡議
社聯就十一月九日立法會福利事務委員會會議
有關「貧窮的定義」的意見

1.背景:

近日，社會就有關何謂貧窮的定義引起連串討論。香港社會服務聯會(下稱社聯)認為，政府採取那一種貧窮定義，將影響政府的消貧目標及消貧策略，因此必須對此作更深入討論。

行政長官曾蔭權在回應香港的貧窮問題時，以低於平均綜援金額標準為劃分貧者的標準，可見特區政府已間接承認以綜援平均金額為貧窮線。

2.討論:

2.1 貧窮定義

2.1.1 以綜援金額作為貧窮線 – 容易受政策影響

貧窮線的目的之一，是協助市民及政策制度者追蹤貧窮狀況的趨勢，及評估不同消貧政策的成效，因此貧窮線的標準，不能因人為因素(如政治事件、政策改變)而出現大幅波動。

以平均綜援金額作為與收入有關的貧窮指標，則該指標會根據政府的綜援政策而變動。例如：若日後政府把學童上網開支納入綜援的津貼範圍，則綜援平均金額便會相應上調，結果是提升了貧窮線，及增加香港的貧窮人數。

以綜援為貧窮線意味當政府以增加綜援金額作為消貧措施時，反而會因提高了平均綜援金額，而增加貧窮人口，這並不合理。此外，我們亦擔心政府會因為避免增加香港的貧窮人口，而拒絕增加綜援金額或設立其他應有的津貼。

2.1.2 以入息中位數為基準的貧窮線較合理

以入息中位數的百分比作為貧窮指標，只要持續使用同一標準，便可以為長時間追蹤香港的貧窮趨勢提供較客觀標準。

有論者批評以入息中位數的百分比作貧窮線，即使基層人士收入並無下跌，但收入中位數的提高亦會增加貧窮人數。然而社聯認為市民的基本生活需求會隨經濟發展而變化，當社會普遍變得更富裕時，市民的基本生活需求自然有所提高。因此社聯認為把貧窮的標準與入息中位數掛鉤，是量度貧窮狀況的較合理做法。

2.2 貧富差距問題

近來，另一引起熱烈討論的相關議題，為香港越趨嚴重的貧富差距問題。根據聯合國的《人類發展報告 2009》，香港的貧富懸殊情況，在所有發達經濟體系中最為嚴重。勞工福利局在 09 年 11 月回覆立法會福利事務委員會的文件(立法會 CB(2)179/09-10(07)號文件)表示，政府認為貧富懸殊問題，並不同於貧窮問題。因為即使貧者收入上升，只要富者的財富以更快速度增加，亦會擴大貧窮差距。

社聯認為貧富差距的問題值得重視。數據顯示，造成香港貧富懸殊問題的成因之一，是香港貧者的收入，在經濟增長中不升反跌。社聯根據統計處綜合住戶統計調查的數據分析，發現香港低收入組群¹的住戶實質入息中位數，在過去 20 年中，下降了 3.3%，而高收入群組的住戶實質入息中位數，則上升了 34.7%。此外，最近行政會議召集人梁振英先生亦於報章撰文，提出有近三成人口在過去十年中收入下降。

其實，貧富懸殊正反映經濟發展的成果並不能為不同階層的市民所共享，這將會增加不同階層間的社會衝突，不利香港的和諧穩定。

3. 建議

- 3.1 即使採用任何一種貧窮指標，都顯示香港貧窮問題的嚴重性。社聯認為政府必須盡快制定明確的消貧目標，以及訂定香港長遠的消貧策略。
- 3.2 由於消貧策略涉及跨部門的協調，因此社聯認為政府應重新成立扶貧委員會。
- 3.3 由於貧窮問題屬於多個政策事務的範疇，並不只屬於福利事務，社聯亦促請立法會將減貧事宜小組委員會，提昇至內務委員會的層次。

2009 年 11 月 9 日

¹低收入群組指入息較低的一半住戶，高收入群組指入息較高的一半住戶