

二零一三年四月二十七及二十九日
討論文件

立法會扶貧小組委員會

制訂「貧窮線」

目的

本文件闡述扶貧委員會有關制訂「貧窮線」的工作進度。

扶貧委員會的工作

2. 扶貧是本屆政府的施政重點之一。我們的扶貧工作先從政策入手，並輔以實際措施，貫徹行政長官在《施政報告》中的政策目標——為社會上有能力工作的弱勢社羣提供自力更生、改善生活的機會，並以公共資源照顧不能自助的人士¹。就扶貧政策方面，本屆政府自去年7月上任以來，已作了多個重要決定，包括制訂「貧窮線」、推出長者生活津貼和優化鼓勵就業交通津貼計劃等。與此同時，政府亦採納了最低工資委員會的建議，決定由2013年5月1日起將法定最低工資的水平從每小時28元增至每小時30元。

制訂「貧窮線」

3. 扶貧委員會於去年12月10日召開了首次會議，決定正式展開訂立「貧窮線」的工作，並同意將此議題交由其轄下社會保障和退休保障專責小組進行詳細研究。社會保障和退休保障專責小組分別在本年1月28

¹ 請見2013年《施政報告》第92段。

日和3月18日召開了會議，同意制訂「貧窮線」的功能及原則，並討論了初步方案。委員就大部分技術細節（例如檢討政策成效時政策介入所涵蓋範圍及分析框架等），達成共識。

「貧窮線」的功能及原則

4. 委員同意「貧窮線」有以下三個主要功能－

- (a) 了解貧窮情況：量化香港的貧窮情況，聚焦分析處於「貧窮線」以下不同組群，並就貧窮的形態和成因進行深入研究；
- (b) 協助制訂政策：引導政府的政策方向，善用有限資源，令扶貧政策更適切及到位；及
- (c) 審視政策成效：量化評估政策介入措施的成效。

5. 委員亦同意「貧窮線」應符合以下五個制訂原則－

- (a) 量度：「貧窮線」必須切合本地特有的社會經濟狀況，其結構性轉變亦可容易納入系統內，以便有效地對貧窮情況作出可靠的統計量度；
- (b) 國際可比性：貧窮的量度須盡可能參考國際做法，以增加公信力、認受性、可比性和實用性；
- (c) 數據支持：數據必須能定期蒐集，以便更新貧窮量度結果，作長期以至有系統性的監察；

(d) 成本效益:過程要考慮資源及編製時間，包括在蒐集合適使用的數據及整理結果等方面，以適時反映最新情況；及

(e) 整理及解讀:量度須力求簡單易明，方便綜合分析，深入淺出，好讓社會大眾能透徹從量化指標數據理解問題的核心。

「貧窮線」的初步方案

6. 委員同意採納相對貧窮概念，並以入息中位數²的一半訂立一條貧窮主線。專責小組認為以此方法劃線，優點是簡單易明，但亦有其局限，例如純以住戶收入為標準，不計入資產；又例如統計上將永遠有一部分人士低於「貧窮線」等。而正因為這些局限，專責小組普遍認同，「貧窮線」不能與設有資產審查的各種社會福利計劃的申請資格直接掛鉤。換句話說，「貧窮線」的訂立並不表示當局應該為所有收入低於「貧窮線」的個人或住戶自動提供補貼；反過來說，某些組群即使住戶收入稍高於「貧窮線」，亦可因為他們符合個別社會福利計劃的審查資格而獲得政府的補助。例如，申領鼓勵就業交通津貼計劃的入息限額，視乎申請的住戶人數，約為住戶入息中位數的 60%至 100%；而包括學校書簿津貼、學生車船津貼的學生資助，符合領取全額資助的家庭入息上限相等於每月住戶入息中位數的 50%至 60%。

7. 「貧窮線」可視為一個分析工具，其功能是幫助我們識別、鎖定不同的群組，並針對這些群組的特徵和需要去制定扶貧措施，然後通過比較各扶貧措施推行前後「貧窮線」下人口的變化，以數據方式分析政策介入的成效，協助政府更聚焦、更到位地幫助有需要的人

² 此入息中位數指政策介入前的家庭收入(即不包括綜合社會保障援助、高齡津貼等政策介入現金福利)，與政府統計處在綜合住戶統計調查發表的數據或香港社會服務聯會與樂施會制訂其「貧窮線」的數據基礎略有不同。

士，讓有限的公共資源可以用得其所。

8. 政府現行有不同的現金和非現金福利措施，幫助有需要人士，改善他們的生活。委員經過兩次會議，詳細討論了哪些措施應該計入政策介入後的住戶收入內。現金福利包括經常性的現金援助計劃，例如綜合社會保障援助(綜援)、高齡津貼、長者生活津貼、傷殘津貼、學生資助等。這些現金福利爭議性較少，委員同意應納入為政策介入的現金福利。就非現金福利，委員同意將設有入息或資產審查的經常性福利(例如公屋)納入為政策介入的非現金福利，而普及化的非現金福利(例如 12 年免費教育、醫療門診和住院服務等)則不應包括在內。

9. 扶貧委員會在 3 月 28 日的會議上，就上述初步建議展開了討論。扶貧委員會會在下次 5 月 2 日的會議上，繼續討論「貧窮線」。如果扶貧委員會最終通過建議，社會保障和退休保障專責小組下一步會考慮「貧窮線」下住戶的社會、經濟、住屋及區域特徵，並對不同形態的貧窮狀況(例如在職貧窮、年老貧窮、綜援住戶、單親家庭及新移民家庭等)作出詳細分析，讓我們能更針對性地制定扶貧政策措施。以目前的工作進度，我們有信心可以在今年內制訂「貧窮線」。我們亦會盡快展開研究配套扶貧措施，希望這些新措施可以盡快出台。

徵求意見

10. 請委員察悉文件的內容，並提出意見。

勞工及福利局
扶貧委員會秘書處
二零一三年四月