

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1026/12-13(02)號文件

檔 號：CB2/HS/1/12

扶貧小組委員會

立法會秘書處就2013年4月27日會議 擬備的最新背景資料簡介

量度貧窮

目的

本文件旨在提供有關量度貧窮的背景資料，並綜述立法會及各委員會在其會議上就此所作的討論。

背景

2. 目前，香港並無就貧窮界定任何正式的定義，亦沒有定出貧窮線。據政府當局表示，貧窮概念可作不同的詮釋。部分非政府機構以相對的方式界定貧窮，例如把貧窮線定於工資中位數的一半或家庭住戶每月收入中位數的一半，又或採用其他類似的基準。另有一些非政府機構則以入息分布界定貧窮，但這類分析並無計及政府用於房屋、醫療和教育方面等開支為有關家庭所帶來的無形收入。

3. 前扶貧委員會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，委員各持不同的意見，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，而更重要的是，要識別並回應不同組別의各種需要。因此，當局採用了一套24個多元的指標以分析不同年齡組別的貧窮情況，並用以制訂及評估各項幫助有需要人士的政策。在這24個貧窮指標當中，18個是以人生不同階段為基礎訂定的，其餘6個則以地區為本。

議員過往所作的討論

監察貧窮情況

4. 研究有關減貧事宜小組委員會¹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。雖然該小組委員會察悉不同的經濟體系採用不同的基準或定義來量度貧窮，但委員大致上同意，在職貧窮是指在職者的收入僅可應付其家庭的基本開支。該小組委員會認為，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. 部分研究有關減貧事宜小組委員會的委員指出，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。他們認為，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，因為貧窮的定義可用作評估減貧措施成效的基準。

6. 政府當局解釋，由於人們對貧窮的理解不盡相同，因此當局制訂了一整套由24個項目組成的貧窮指標，協助社會人士瞭解當局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。

7. 部分扶貧小組委員會² (下稱"小組委員會")的委員認為，當局應分別就24個貧窮指標訂立具體目標。他們認為，政府當局應就扶貧及評估扶貧措施的成效訂立明確的目標。部分扶貧小組委員會及減貧事宜小組委員會³的委員質疑該24個貧窮指標的效用和成效。依他們之見，為加深瞭解貧窮情況的嚴重性並制訂即時紓緩措施，當局應更頻密地更新這些指標。部分減貧事宜小組委員會的委員又建議，所有指標的表現均應按地區更新，以便當局監察不同地區指標的表現，並有助當局制訂政策和措施，以照顧條件較差地區不同弱勢社羣的特別需要。

8. 政府當局認為，由於很多外在因素(例如經濟環境和人口結構的變化)均會影響貧窮情況，倘要設定任何消滅貧窮的目標，實在非常困難。至於按地區更新該等指標，政府當局解釋，該24個貧窮指標主要根據政府統計處進行的綜合住戶統計調查

¹ 研究有關減貧事宜小組委員會於2004年11月在第三屆立法會內務委員會轄下成立，負責研究有關減貧的課題。

² 扶貧小組委員會於2012年10月在現屆(即第五屆)立法會內務委員會轄下成立，負責研究與紓緩貧富懸殊和扶貧相關的政策和措施，跟進政府扶貧委員會的工作，並適時作出建議。

³ 第四屆立法會的福利事務委員會於2009年1月委任減貧事宜小組委員會，研究與紓緩貧窮相關的政策及措施。

收集所得的數據編製，而綜合住戶統計調查是以科學方法抽選樣本的，故不宜基於主觀判斷對特定目標組別或指定地區過分取樣，因為此舉會影響調查結果的代表性。

9. 部分福利事務委員會的委員深切關注到，由於未有劃定貧窮線，政府當局在改善貧窮情況方面沒有任何具體目標。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。該24個貧窮指標提供了客觀的參考資料，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。

劃定貧窮線

10. 在福利事務委員會2009年11月9日的會議上，委員認為政府應參照全球採用的貧窮定義，並就貧窮下定義，以量度貧窮情況。政府當局亦應訂定解決貧窮問題的目標，而不是採用一套24個的貧窮指標；他們認為，這些指標只是從不同角度反映貧窮情況。部分委員質疑，採用綜援金額作為判斷誰人生活貧困的基準，是否具有成效。

11. 當局在政制事務委員會2010年12月20日的會議上簡介香港特別行政區根據《經濟、社會與文化權利的國際公約》提交的第三次報告時，委員察悉並關注到，在職貧窮人士的數目已超過120萬人。他們認為，政府當局應劃定貧窮線，並制訂減貧政策。

12. 當局在小組委員會2012年11月5日的會議上簡介扶貧委員會籌備小組的工作及新成立的扶貧委員會的主要工作範疇時，委員察悉當局將會劃定貧窮線，以考量貧窮情況及評估扶貧政策的成效。在此期間，政府當局會繼續使用該套24個貧窮指標來監察香港的貧窮情況。委員籲請政府當局在劃定貧窮線時，搜集社會不同界別人士的意見。

13. 在2012年11月14日的會議上，立法會通過一項有關紓解貧窮的議案，促請政府採取多項措施，包括盡早劃定貧窮線，使政府和社會可透過客觀和公開的標準去統計貧窮人士的數目和評估扶貧措施的成效，以及建立評估機制，以審視政府所有政策和措施出台前對貧富懸殊狀況可能產生的影響。

14. 在小組委員會2012年12月11日的會議上，團體就當局應如何劃定貧窮線提出不同意見。部分團體支持跟隨經濟合作及發展組織，把貧窮線訂於家庭住戶每月收入中位數的50%；另有團體贊成跟隨歐洲委員會，把貧窮線訂於該中位數的60%；部分其他團體則認為，貧窮線應訂於該中位數40%至60%之間的水平。

15. 對於應劃定多少條貧窮線，團體亦有不同意見。部分團體認為劃定一條官方貧窮線已經足夠；另有團體贊成劃定兩條貧窮線。至於應如何劃定該兩條貧窮線，團體提出了兩個方案。在第一個方案下，其中一條貧窮線會按絕對貧窮概念劃定，以期提供基本生活保障；另一條則會按相對貧窮概念，訂於家庭住戶每月收入中位數的50%或60%。在第二個方案下，其中一條貧窮線會訂於個人或家庭每月基本日常生活開支的水平；另一條則會訂於家庭住戶每月收入中位數的50%。

16. 有小組委員會委員贊同部分團體的意見，認為應訂立至少3個基準，以量度貧窮。最低基準應相對於維持基本生活所需的收入水平；中間基準(即貧窮線)應訂於工資中位數的60%；而最高基準應為防止貧窮線。在防止貧窮線下生活的人士，將為那些必須依靠政府當局支援才能生活於貧窮水平之上的人士。政府當局應協助他們提高賺取收入的能力，讓他們不會墮入貧窮線之下。至於在貧窮線下生活的人士，政府當局應向他們發放津貼，讓其收入可達至貧窮線水平。除上述劃定1至3條貧窮線的建議外，亦有團體認為，當局應劃定多條貧窮線，以監察貧窮情況。

17. 據政府當局表示，貧窮線有三大功能，即量化貧窮人口，以集中分析有關情況；探討貧窮成因，供制訂政策時作參考；及評估政府扶貧措施的成效。扶貧委員會轄下的社會保障和退休保障專責小組(下稱"專責小組")會研究有關劃定貧窮線的事宜。專責小組會在其研究中參考相關的統計數字、專家意見及市民大眾的意見，其目標是於2013年內定出劃定貧窮線的初步建議。

18. 政府當局表示，專責小組先後在其2013年1月28日及3月18日的會議上同意採納相對貧窮概念，並以入息中位數的一半訂立一條貧窮主線。專責小組認為以此方法劃定貧窮線，優點是簡單易明，但亦察覺到當中有其局限，例如純以住戶收入為標準而不計算資產，又或統計上將永遠有一部分人士在貧窮線下生活等。正正因為這些局限，專責小組認同，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鈎。換言之，即使訂立貧窮線，政府當局亦不會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補助。

19. 據政府當局表示，政府現行有不同的現金和非現金福利措施(例如綜援、學生資助及公屋等)，幫助有需要人士，改善他們的生活。專責小組在上述兩次會議上，曾詳細討論哪些措施應計入稅後及福利轉移後的住戶收入內，作為政府扶貧措施成效的量化指標，並就此達致了初步的建議。

20. 小組委員會委員在2013年3月25日的會議上察悉，扶貧委員會或會在其2013年3月28日的會議上就貧窮線提出建議，而政府當局亦可能會在扶貧委員會舉行會議後公布如何設定貧窮門檻。小組委員會委員強烈認為，扶貧委員會作出具體建議前，應聽取更多有關此課題的公眾意見。就此，小組委員會雖已在其2012年12月11日的會議上聽取公眾對此課題的意見，但鑒於劃定貧窮線事關重大，小組委員會將會在2013年4月27日舉行特別會議，進一步聽取公眾對此事的意見。

21. 在扶貧委員會2013年3月28日的會議後，政府當局表示目前仍與其成員就貧窮線各個範疇進行積極討論，故此暫時未能公布將會如何設定貧窮門檻。參考了專責小組兩次會議的討論結果，扶貧委員會初步同意採納相對貧窮概念作為釐訂貧窮線的框架，包括以住戶的入息中位數作為計算基準，並會以數據反映政策介入前後的分別，從而評估扶貧措施的成效。扶貧委員會亦認同按照上述計算方式，貧窮線將沒有計算住戶資產狀況，因此不應與設有資產審查的各種社會福利計劃的申請資格直接掛鈎。扶貧委員會日後除會繼續有關貧窮線的討論外，亦會與公眾進行互動，凝聚社會共識，以期爭取在2013年內劃定貧窮線。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年4月23日

量度貧窮

相關文件

委員會	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 (議程第II項)	議程 會議紀要
研究有關減貧事宜小組委員會	2005年2月23日 (議程第II項)	議程 會議紀要
研究有關減貧事宜小組委員會	2005年6月23日 (議程第III及IV項)	議程 會議紀要
福利事務委員會轄下的減貧事宜小組委員會	-	小組委員會向內務委員會提交的報告(立法會CB(2)1760/09-10號文件)
福利事務委員會	2009年11月9日 (議程第VI項)	議程 會議紀要
政制事務委員會	2010年12月20日 (議程第V項)	議程 會議紀要
扶貧小組委員會	2012年11月5日 (議程第II項)	議程
立法會	2012年11月14日	會議過程正式紀錄第157至259頁
扶貧小組委員會	2012年12月11日 (議程第III項)	議程
內務委員會	2013年3月22日	議程
扶貧小組委員會	2013年3月25日 (議程第I項)	議程