

新民黨就立法會扶貧小組委員會會議貧窮線之發言稿

本港過往在量度貧窮上，採用由前扶貧委員會所建議的貧窮指標；而隨著扶貧委員會的重新成立，香港本土的貧窮線亦須隨之制定，以量度本港的貧窮情況，並評估政府的扶貧政策是否到位。

現時，香港政府並無一條正式的貧窮線，官方多以綜合社會保障援助計劃，以入息補助方法，基本上綜合滿足受助者日常生活以至醫療教育等需要，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，以應付生活上的基本需要。然而，以綜援作為官方貧窮線，容易受到地方政治氣候與政府財政預算的影響，並非最客觀及科學性的貧窮量度。

而且，本港仍然有許多弱勢社群，因為種種原因被排除在綜援制度之外。他們的需要未能得到正視與援助。一條完整的貧窮線設立有助辨識社會上最有需要的一群，並對其進行適切的協助。除此以外，一條科學的貧窮線亦可有效量度政府扶貧與福利政策的實施效果，並繼續優化政策的制定與落實，以保障社會穩定及人民生活。

我們對政府願意設立貧窮線，以關注本港的貧窮人口狀況，表示歡迎。但必須留意的是，政府所設立的貧窮線，旨在作為反映住戶生活水準的社會規範或客觀指標，與社會本身的救助制度與福利政策未必需要確立直接關係或影響。貧窮線所量度的貧窮風險率，與實際的福利受惠者，並不存在必然的關係。

香港大部份人相信以自己的努力換取回報，在過程中累積經驗與財富，靠自己雙手創造向上流動的機會，這個不單是我們的核心價值，同時是香港過往賴以成功之道。但這個信念現時卻被逐漸蠶食中，早前有報導指，扶貧委員會經討論後對「貧窮線」水平達初步共識，決定採用相對貧窮概念，將貧窮線擬訂於月入中位數的五成。

一般而言，相對貧窮線主要作用為反映收入差距，以便政府通過稅收重新分配資源，創造一個均富的社會。歐洲大部份國家及經濟合作與發展組織 (OECD)均使用相對貧窮線作為量度貧窮的標準，以縮窄收入差距為政策目標。

但是，以「相對貧窮」訂立貧窮線時，在計算方法上有數個較大的爭議點；其一，在選取收入中位數的比例上存在很大的爭論。於選取一定比率作為計算貧窮的基礎時，難免涉及主觀判斷，並成為各界爭論的焦點。除了上述收入中位數的五成外，亦有人提出應為在收入中位數的百分之六十及七十分別訂立貧窮線與防貧線，但均缺乏客觀標準或理據支持，亦較容易受政治氣候之影響。

其二，在以相對概念為出發點時，有關收入量度亦有稅收福利分配前及稅收福利分配後之爭論。政府提供的非收入利益和廣泛的社會福利和資助服務，例如教育、醫療及房屋等應否貨幣化納入計算貧窮線之內？而稅務政策亦影響高收入人士的可動用收入，又應否對訂立收入中位數有影響？而參考國際間的例子，根據經濟合作與發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development)和歐盟(European Union)的慣例，以家庭收入為本的相對貧窮線，應包括貨幣收入及非貨幣的社會服務轉移的分配，意即把個體所享用的社會服務貨幣化計算，包括稅後及福利轉移後的家庭收入，以量度貧窮人口。

其三，在稅基相對狹窄的香港，所有低收入人士原則上並不納入稅網之內，加上沒有收入的退休人士，其資產、儲蓄及家庭的支援又應否計算在貧窮線之內呢？由於相對貧窮線未能顯示資產值，將可能誇大部份貧窮人口，尤其持有資產卻沒有收入的退休人士。在居所自置率高及人口老化問題嚴重的香港，是必須處理的考量。

其四，相對貧窮的概念無助直接反映扶貧措施的成效。當整體經濟改善，個人工資增加，除非低收入人士的工資增長較經濟整體增長快，否則貧窮人口仍然不會減少，出現「越扶越多窮人，越發展經濟社會越多窮人」的怪現象。與此同時，當經濟衰退時，整體社會家庭入息將會下降，以家庭收入中位數來定義貧窮人口，將可能低估實際的貧窮人口，對扶貧政策的實施存在隱憂。長遠而言，以入息中位數定義貧窮對長遠量度貧窮或反映社會的生活指標上缺乏代表性，故此若按相對貧窮制定扶貧措施時，必須將個人收入與社會整體收入分佈掛勾，並投入較經濟增長幅度為多的資源，才能達到扶貧及減少貧窮人口的目標，變相鼓勵低收入人士放棄工作，依賴社會福利，加重公共財政的負擔。

香港沒有一套歐洲式福利主義的稅制，卻要採用歐洲式的扶貧標準，我認為這並非一個合理的安排。相信這個並非我們樂見的現象，政府有必要向公眾交代，為什麼不參考美國採用的絕對貧窮線，以「預算標準法」或者是「入息替代法」訂定貧窮指標，既能保障受助者的基本生活需要，同時將公共資源準確投放於社會上最需要幫助的一群人身上。

制訂貧窮線的政策目標，是希望推動更公平的財產分配，還是確保有需要的人得到適當照顧？在社會有共識前，政府不應該草率下定論。