

二零一三年五月八日
討論文件

立法會扶貧小組委員會

制訂「貧窮線」 - 補充資料

引言

在 2013 年 4 月 27 日的扶貧小組委員會會議上，出席團體表達了他們對「貧窮線」的意見。委員要求政府當局就以下事項提供補充資料：(a)會否把「貧窮線」界定為基本生活保障線；(b)把可動用的收入用作制訂「貧窮線」的可行性；及(c)為何建議「貧窮線」訂於入息中位數的 50%而非 60%。本文件向委員提供這些補充資料。

制訂「貧窮線」

2. 扶貧委員會及其轄下社會保障和退休保障專責小組(專責小組)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。

3. 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。

4. 基於上述「貧窮線」的功能和原則，扶貧委員會於2013年5月2日的會議上通過專責小組建議制訂「貧窮線」的框架，包括採納相對貧窮概念，以收入為基礎，並以入息中位數的一半訂立貧窮主線。

相對貧窮

5. 制訂「貧窮線」有兩個主流方法，分別是採用「絕對貧窮」和「相對貧窮」的概念。簡而言之，前者定義「貧窮」人士為那些不能達致「僅足生存」或基本需要的人；而後者則視那些生活水平較普羅大眾為低的人為「貧窮」人士。

6. 扶貧委員會和專責小組委員知悉，以相對貧窮的概念制訂「貧窮線」與其他大部分已發展經濟體的國際做法一致，例如經濟合作及發展組織(經合組織)和歐洲聯盟(歐盟)。以此編製的統計數據較容易和國際做法作大致上的比較。此外，在香港這個已發展的經濟體，只把不能達致「僅足生存」的人界定為「貧窮」較難獲得社會的廣泛認同。在香港現今的經濟環境，要解決貧窮問題，我們需着眼於那些擁有較少生活資源的人。

7. 「貧窮線」並非要直接與設有資格審查的不同支援計劃掛鉤。「貧窮線」不是「扶貧線」。「貧窮線」是一個分析工具，能幫助我們識別、鎖定有需要的群組，並長時間分析和監察政府政策介入的成效。採用「相對貧窮」的概念較能達致此目的，縱然扶貧委員會和專責小組委員察悉此概念有其局限(例如純以住戶收入為標準，不計入資產；以及統計上將永遠有一部分人士低於「貧窮線」)。

以收入為基礎

8. 有建議以「可動用收入」來量度貧窮。然而，政府統計處的綜合住戶統計調查沒有收錄這些入息數據。要計及住戶的整體開支模式，我們需要最新的開支數據，而這些數據只能透過政府統計處每五年進行一次(下一次將於 2014/15 年度進行)的住戶開支統計調查

獲取。這令我們無法每年更新貧窮數據，以定期監察政府政策介入的成效。

50%基準

9. 以住戶入息中位數的 50%制訂「貧窮線」，是國際和本地的普遍做法。例如，經合組織以住戶入息中位數的 50%作為主要貧窮門檻；而歐盟採用的住戶入息中位數的 60%(而非 50%)其實是「處於貧窮風險」的門檻¹。

10. 就本港的情況來說，非政府機構如樂施會和香港社會服務聯會多年來一直以住戶入息中位數的 50%估算貧窮人口。這估算一直受到社會的廣泛引述和認可。

與政府支援的關係

11. 如上文第 7 段所提及，「貧窮線」的制訂不代表有需要的人士會因收入高於「貧窮線」而得不到政府的支援。政府的扶貧措施會繼續以不同弱勢社群的需要作為考慮基礎。現時，即使某些組群住戶收入高於「貧窮線」，亦可因為他們符合個別支援計劃的審查資格而獲得政府的補助。舉例來說，申領鼓勵就業交通津貼的入息限額，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%，而領取半額資助的家庭入息約為每月住戶入息中位數的 60%至 100%。

¹ 參考歐盟網頁的辭彙解釋：「處於貧窮風險」-“此指標並非量度財富或貧窮，而是與該國家其他居民比較下的低收入，但並不一定代表低生活水平。”
(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate)

結語

12. 任何制訂「貧窮線」的方法都有其局限性。我們正努力制訂能切合本港情況，以及能達致上文第 2 段的三個功能和五個原則的「貧窮線」。

13. 下一步工作將由政府經濟顧問和統計處基於上文第 4 段獲同意的框架作數據分析，以識別「貧窮線」下住戶的社會、經濟、住屋狀況及區域等特徵，並對不同群組(例如在職貧窮、年老貧窮、領取綜合社會保障援助的住戶、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措施。雖然這工作涉及大量數據，亦須進行詳細的分析，我們有信心可以在今年內制訂「貧窮線」。

徵求意見

14. 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
二零一三年五月