

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)127/13-14(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10月29日會議 擬備的最新背景資料簡介

貧窮線

目的

本文件旨在提供有關貧窮線的背景資料，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. 政府根據於2007年解散的前扶貧委員會的建議，採用一套24個多元化的貧窮指標，監察香港的整體貧窮情況。編製這套指標的目的，是要概括地顯示貧窮情況的變化，以助找出值得深入研究的範疇。

3. 行政長官在其競選政綱中承諾重設扶貧委員會，以全面檢視貧窮的形態和成因。扶貧委員會在2012年11月重設，並以制訂貧窮線為它的其中一項主要工作。扶貧委員會成立了社會保障和退休保障專責小組(下稱"專責小組")，以就制訂貧窮線進行深入研究，並向扶貧委員會提供意見和作出建議。

議員過往所作的討論

量度貧窮

4. 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，採用綜合社會保障援助(下稱"綜援")金額作為判斷誰人生活貧困的基準，是否具有成效。

5. 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。

6. 當局在扶貧小組委員會¹（下稱"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。

7. 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。

訂立貧窮線的基礎

8. 小組委員會在2012年12月11日及2013年4月27日的會議上聽取公眾對貧窮線的意見。團體對於當局應如何劃定貧窮線有不同意見。部分團體支持跟隨經濟合作及發展組織，把貧窮線訂於住戶每月入息中位數的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70%之間的水平。

9. 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，並以住戶每月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鉤。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，某些組羣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。

¹ 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。

10. 有小組委員會委員認為，只採用"相對貧窮"概念難以有效量度減貧成效；反之，"絕對貧窮"概念則有助訂立具體減貧指標。他們贊同部分團體代表的意見，認為除了以"相對貧窮"概念制訂貧窮線，亦應以"絕對貧窮"概念制訂基本生活保障線，以設定社會認可的最低基本生活標準。

11. 政府當局強調，縱然扶貧委員會和專責小組察悉，"相對貧窮"概念有上文第9段所述的局限，但採用此概念較能達致貧窮線的目的，即鎖定羣組及分析和監察政府政策介入的成效。

12. 在小組委員會2013年5月8日的會議上，委員察悉，扶貧委員會已同意專責小組的建議，以收入為基礎，並以住戶每月入息中位數的一半訂立貧窮主線。部分小組委員會委員認為，以住戶每月入息中位數60%劃定貧窮線，較以50%來劃定貧窮線為佳。他們指出以50%來劃定貧窮線是偏低的，因為以一人住戶來說，住戶每月入息中位數的50%為3,650元，該數額遠低於該等住戶的平均綜援金額(4,351元)。他們認為住戶每月入息中位數的50%已是絕對貧窮的水平，貧窮線不應低於該水平。

13. 政府當局回應時表示，以住戶每月入息中位數的50%制訂貧窮線，是國際和本地的普遍做法。政府當局重申，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。現時，即使某些組羣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。政府的扶貧措施會繼續以不同弱勢社羣的需要作為考慮基礎。

14. 小組委員會的委員認為，政府當局應採用可動用現金入息為基礎，制訂基本生活保障線。政府當局解釋，政府統計處(下稱"統計處")的綜合住戶統計調查沒有收錄可動用入息數據。要計及住戶的整體開支模式，政府當局需要最新的開支數據，而這些數據只能透過統計處每5年進行一次(下一次將於2014-2015年度進行)的住戶開支統計調查獲取。這令政府當局無法每年更新貧窮數據，以定期監察政府政策介入的成效。

貧窮線的數目

15. 小組委員會的委員贊同部分團體代表的意見，認為要訂立多條貧窮線，以監察不同程度貧窮人士的狀況及變化。至於如何劃定貧窮線，他們提出以下方案——

- (a) 應訂立兩條貧窮線，第一條是以"絕對貧窮"概念訂立的基本生活保障線；第二條是以"相對貧窮"概念，以住戶入息中位數的50%或60%來劃定的貧窮線；

- (b) 應訂立3個基準，以量度貧窮。最低基準為基本生活保障線，即維持基本生活所需的收入水平；中間基準(即貧窮線)應訂於住戶入息中位數的60%；而最高基準應為防止貧窮線，可為住戶入息中位數的70%；
- (c) 以人均住戶入息中位數60%作為貧窮線，另設置50%及40%作為參考指標，而無須按住戶人數調整，並以人均入息中位數計算；或
- (d) 應訂立4條貧窮線，其中3條採用"相對貧窮"概念以不同人數住戶入息中位數的40%、50%及60%作為分界線，而最後一條是用"絕對貧窮"及"相對匱乏"的概念來制訂綜援金額水平的基本生活保障線。

16. 據政府當局表示，除了以住戶每月入息中位數50%作為貧窮主線外，政府當局不排除日後以其他百分比(例如40%、60%及70%)的數據作為參考。另一方面，政府經濟顧問和統計處將基於扶貧委員會已同意的貧窮線框架(包括採納"相對貧窮"概念，以收入為基礎，並以住戶每月入息中位數的一半訂立貧窮主線)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，並對不同羣組(例如在職貧窮、年老貧窮、領取綜援的住戶、單親家庭及新移民家庭等)作出詳細分析，讓政府當局能更針對性地制訂扶貧措施。

應計入"政策介入後的住戶收入"的措施

17. 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。

18. 小組委員會的委員不贊成把公屋福利轉化為現金入息的一部分來計算貧窮線，因為公屋所處地區對其市值租金有很大影響，若以此方法估算房屋福利，將會嚴重低估市區公屋戶的貧窮率。亦有委員認為，若扶貧委員會在計算貧窮線時加入公屋福利，貧窮人口會大幅減少，因而有藉玩弄數字遊戲而壓低貧窮人數("做數")之嫌。

19. 政府當局表示，貧窮線的其中一個功能，就是評估政府政策介入後對香港的貧窮狀況的成效。公屋政策是政府當局對於協助低收入家庭其中一個最重要的介入點和一項最有效的政

策。扶貧委員會現正探討以甚麼方法將公屋福利量化。扶貧委員會將會小心處理和仔細考慮有關事宜，迄今未就此事作出決定。此外，貧窮線制訂後，政府當局會向公眾發布政府政策介入之前及之後的數字。因此，並不存在扶貧委員會壓縮一些數字這種做法。然而，最重要的是以甚麼方法才可有效地量度政策的成效。雖然政策的成效可從量的變化反映，但政府當局追求的不在於量的增加或減少，而是希望真正幫助香港的弱勢社羣及低收入人士。

20. 小組委員會在2013年5月8日的會議上通過下列有關訂立貧窮線的議案 ——

"訂立貧窮線的最終目的，應該是幫助市民脫貧及改善生活質素，而非隱藏貧窮問題。本小組委員會認為把貧窮線訂在住戶入息中位數的50%是偏低的，亦不贊成把公屋福利轉化為現金入息的一部分來計算貧窮線。本小組委員會又認為，應該以可動用入息的概念，訂立基本生活保障線，以達至扶貧及脫貧目的。"

小組委員會就訂立貧窮線提出的建議

21. 小組委員會在2013年5月24日會議上商議其有關制訂貧窮線的報告擬稿，並建議扶貧委員會 ——

- (a) 應確立貧窮線的最終目的，為幫助市民脫貧及改善生活質素，而非隱藏貧窮問題，並訂立具體減貧目標；
- (b) 應就貧窮線訂立3個基準。最低基準為以可動用入息的概念訂立的基本生活保障線，中間基準為以住戶入息中位數60%訂立的貧窮線，而最高基準則為以住戶入息中位數的70%訂立的防止貧窮線；
- (c) 不應把公屋福利轉化為現金入息的一部分來計算貧窮線；
- (d) 應就制訂貧窮線的框架進行公眾諮詢之後才作決定；
及
- (e) 應公開扶貧委員會及其轄下專責小組就制訂貧窮線所舉行的會議的文件、紀錄及相關研究報告和數據。

小組委員會已於2013年5月31日的內務委員會會議上把報告提交內務委員會參考，然後於2013年6月5日送交扶貧委員會，以供考慮和作出回應。

最新發展

首屆扶貧委員會高峰會

22. 由行政長官主持的首屆扶貧委員會高峰會於2013年9月28日舉行，會上聽取了扶貧委員會及轄下專責小組過去10個月的工作匯報，包括有關貧窮線的制訂及本港貧窮情況的分析結果。據政府當局表示，扶貧委員會同意採納相對貧窮概念，並以除稅及福利轉移前(即政府政策介入前)的住戶每月入息中位數的50%劃線。經考慮貧窮線的數據分析後，扶貧委員會認為，在職貧窮住戶需要優先關顧，而就業是解決貧窮問題最有效的方法。扶貧委員會將於2013年10月29日的小組委員會會議上，就高峰會和扶貧委員會及其轄下專責小組的工作進展情況作簡報。

相關文件

23. 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10月23日

貧窮線

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)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
研究有關減貧事宜小組委員會	2005年2月23日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
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)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會轄下的減貧事宜小組委員會	-	<u>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)</u>
福利事務委員會	2009年11月9日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
政制事務委員會	2010年12月20日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2012年11月5日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2012年11月14日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第157至259頁</u>
扶貧小組委員會	2012年12月11日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2013年3月22日	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2013年4月27日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

扶貧小組委員會	2013年5月8日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2013年5月24日 (議程第III項)	<u>議程</u>
內務委員會	2013年5月31日 (議程第V(b)項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2013年10月23日