



# 香港民主民生協進會

Hong Kong Association For Democracy And People's Livelihood

民協就貧窮線制定及其後政策配合建議書

28/09/2013

## 民協就貧窮線制定及其後政策配合建議書

### 文件概括和摘要

香港的在職貧窮家庭持續上升，貧富懸殊愈趨嚴峻，基層市民生活困苦，導致社會不穩。政府雖然重設扶貧委員會，並承諾制定官方貧窮線。但現時的各項紓困措施欠缺清晰的減貧方向和目標，所以，香港民主民生協進會(下稱民協)就此作了資料搜集並分析，希望就扶貧政策闡述其理念、立場，並作出建議。

此建議書主要分兩大部分。第一部分將會整合民協就香港貧窮問題的分析及扶貧政策理念，而第二部分將會闡述民協就貧窮線的制定及其後政策配合提出具體建議。

在制定貧窮線方面，我們檢視了貧窮線對處理貧窮問題重要性及功用，並且就釐定貧窮線水平提出理念及具體建議；至於相關扶貧政策方面，我們針對提倡的貧窮線水平，建議制定相應的扶貧措施，包括推行「低收入(住戶)補貼」計劃。

### 民協的扶貧政策理念

單元經濟結構阻礙社會流動，導致貧富懸殊，社會趨向兩極化發展。民協認為要緩和貧富懸殊問題，政府必須對扭曲的市場經加強對市場的干預，改革產業結構，促進經濟多元化發展，為整體社會提供平等發展機會。

另一方面，政府過分重視市場需要，而忽視滿足市民的需要，因而促使政策傾斜導致資源分配失衡，讓貧窮問題惡化。民協認為政府必須從多方面制定政策，扶助弱勢社群，達至合理的生活水平；此外，民協亦認為政府應該在社區層面直接製造就業機會，為被市場排斥的弱勢社群提供發展空間和平台，縮窄貧富差距。

### 貧窮成因及狀況分析

#### □ 貧窮狀況分析

我們進行了一些資料搜集，概括香港的貧窮狀況：

#### ▪ 貧窮人口持續上升

根據政府統計處「綜合住戶統計調查」的數據，以四人家庭為例，家庭入息中位數的 50%，2011 年的貧窮人口則會為 1,128,100 人(或 435,400 戶)，比 2010 年的 1,100,400 人(或 415,300 戶) (詳見附表一)。



▪ 在職貧窮家庭數目高企

樂施會發表之香港貧窮報告指出，在職貧窮家庭的人口(即其家中有最少一名就業人士，而其每月入息少於全港相同人數住戶的每月入息中位數的 50%) 由 2003 年的 608,900 人(或 174,000 戶)，增加 2012 年第 2 季的 658,100 人(或 194,100 戶)。

▪ 貧富懸殊愈趨嚴峻

堅尼系數由 1996 年的 0.518，2001 年的 0.525，升到 2006 年的 0.533，到最新 2011 年的 0.537(若考慮除稅及社會福利轉移等因素，堅尼系數則為 0.475，維持 2006 年水平)。

▪ 經濟急速增長，但收入差距擴大

根據政府統計處的統計資料，香港人均本地生產總值(per capita GDP)由 2003 年的 183,018 元，上升至 2011 年的 257,810 元；但同時間，在 2012 年第 2 季，全港最富裕的 10%住戶，其每月入息中位數，是最貧窮的 10%住戶之 26.1 倍。這個差距於 2003 年是 23.3 倍。

**小結：**

貧富懸殊情況於這十多年間持惡化，堅尼系數更是自 1971 年有記錄以來最高；雖然同時間經濟急速增長，但基層住戶收入仍持續維持在低水平，而相對富裕住戶的收入，差距更持續擴大。政府一直堅持「滴漏效應」可以解決香港的貧窮問題，認為必須維持經濟持續發展和增長，才能帶動基層工資提升，不過從各方面的數據顯示，事實並非如此。

□ 貧窮成因簡述

有關香港貧窮成因，不少學者都曾提出多方面的觀點，我們現在整理及闡述各種因素：

▪ 經濟結構因素

面對全球化的影響，自 70 年代開始，工業北移，香港開始走向知識型經濟，趨向以服務業主導，低技術工作逐漸流失，導致就業市場兩極化；產業結構失衡，金融地產獨大，相反，提供大量基層職位的行業卻失去生存空間。企業為了生存削減成本，轉用靈活僱傭(flexible employment)的策略，促使了外判制和零散工種的形成，邊緣勞工缺乏保障，造成在職貧窮。

▪ 社會結構因素



香港的家庭結構逐漸轉變以核心家庭為主，弱化了家庭照顧功能；另一方面，人口老化嚴重，獨居(及雙居)長者和單親家庭增加等趨勢使勞動力下降，提高貧窮風險，亦衍生了長者貧窮的問題。

## ▪ 政治及制度因素

政府政策市場主導，將勞工權益邊緣化，削弱工人的議價能力和政治力量，令工資受壓；社會保障制度未見完善，亦欠缺官方貧窮線，以致政策未能導向脫貧；此外，公共房屋供應不足，基層家庭被迫租住劏房，面對惡劣環境及高昂租金，生活狀況更見匱乏。

## ▪ 文化與個人社經地位因素

香港的弱勢社群(如新來港人士、少數族裔或殘疾人士)無論在人力資本或社經地位上都受到排斥，難以融入競爭型的社會，擁有較高的貧窮風險；亦有觀點指弱勢社群的子女，較容易承襲貧窮文化，失去脫貧動力與長久依賴福利，形成跨代貧窮。

## 小結：

若綜合上述的分析，貧窮成因涵蓋了結構及個人因素，兩者是動態的並且相互影響。然而，當經狀況不穩結構及制度因素情況惡化，低收入人士及弱勢社群則要面對更高的貧窮風險，反過來說，若政府能夠針對結構因素制定適當的政策，是可以減低貧窮風險。

## 民協對貧窮線的主張

### □ 貧窮線的重要性和功用

民協認為貧窮線對於處理貧窮問題來說尤其重要，一方面政府一直以來未有訂定官方貧窮線，制定貧窮線作為推行扶貧措施的首階段工作，可以為日後的政策制定提出指導方向；另一方面，實施貧窮線能夠為扶貧工作建立清晰的目標，評估各種扶貧政策的實際成效。

因此，民協認為制定貧窮線能夠對日後的扶貧工作產生重要的作用，包括：

- 量度貧窮人口及其變化，以及評估貧富懸殊的狀況；
- 透過不同形式的扶貧措施，扶助貧窮人口，脫離貧窮線以下的生活水平；
- 針對貧窮人口變化，以便為有需要的社群制定相應的扶貧政策；
- 評估及監察各項扶貧措施及政策的成效；
- 引起社會大眾對貧窮議題的關注和討論。

### □ 貧窮線的制定



針對香港的情況，民協認為政府就必須考其他國家及地區貧窮線的實施經驗，例如貧窮線水平的釐定能與國際標準掛勾、貧窮線的操作能夠立體地反映貧窮狀況，讓社會大眾可以有充分和全面的了解。

民協提倡的貧窮線，應該按照以下的理念實施：

- 採用相對貧窮(**relative poverty**)的概念，建議釐定較高的水平，參考歐盟(**European Union, EU**)以住戶入息中位數的**60%**作為標準，有助更準確反映大多數貧窮人口的生活水平(詳見附表二)；
- 貧窮線水平的釐定應剔除各種福利轉移收入計算，以便清晰反映香港的真實的貧窮狀況；
- 政府亦應該釐定較高水平，當日後制定扶貧政策和措施時，可以相應地提高政策的扶貧目標，讓更多有需要的人士受惠，達至比貧窮線更高的生活水平。
- 除了標準貧窮線外，民協亦提倡，政府應該設訂另外兩條貧窮線：第一條貧窮線為「防貧線」，第三條貧窮線則為「基本生活保障線」。(詳見附表三)

## 民協就設立貧窮線帶來的政策轉變和具體政策建議

民協認為，過往政府曾推出各項紓緩措施，經評估後若行之有效應該繼續執行；而當制定貧窮線及釐定其水平後，下一階段的扶貧工作，就是實施相應扶貧政策措施。民協提倡政府應該訂立具體的減貧目標，設立第二安全網；全面改革綜援制度，改善非公屋住戶綜援戶的租金津貼措施；推行低收入補貼計劃，支援在職貧窮家庭；為基層家庭的婦女及學童提供支援，設立課外活動津貼及加強社區支援服務。

### □ 訂立具體減貧目標，設立第二安全網

扶貧委員會將訂立首條「官方」貧窮線，以助了解香港貧窮成因，並用於評估政策成效。不過，扶貧委員會成立一年多，政府在制定貧窮線的同時，也必須訂立減貧目標，包括時間表及路線圖，將減貧目標與貧窮線掛勾，並盡快配合貧窮線制訂具體政策，務求於任期內將貧窮人口減少達至目標。並且制定「防貧」措施，防止貧窮線以上的家庭因經濟不景氣、金融海嘯、健康理由等情況，導致失業或工作不足，而跌入貧窮線以下。民協建議政府應該將未來的減貧目標訂立在減少**30%**的貧窮人口。

而且，現時政府除了綜援計劃的安全網之上，設有不同針對基層的津貼計劃，可是，各項計劃，無論在資助形式、資助額、審批過程、申領資格等都存有很大差異，而且，有需要的家庭往往要到不同部門申領合適的津貼，既缺乏效率又無所適從；此外，不少申領者的知識水平有限，未必能夠掌握資訊和相關資源，導致申領的權利被忽略，也讓有需要的家庭錯過了



脫貧的機會。所以，民協建議政府仿效澳洲的 Centrelink 計劃，設立一站式部門，協助有需要的基層家庭申領各種符合資格的津貼或援助，並且將現時的各項津貼計劃的申領資格重新統合，讓匱乏家庭可以較容易掌握資訊及申領條件，從而在綜援計劃之上建立第二安全網，達致防貧的效果。

## □ 全面改革綜援制度，改善非公屋住戶綜援戶的租金津貼措施

正如文件貧窮線部分所述，政府自 1996 年綜援檢討報告書後，17 年並未有再就著釐定綜援水平的「基本需要開支預算」重新評估，以致不少綜援家庭均表示現時制度嚴重脫節和未能充分應付基本生活需要。面對現行制度和政策，民協認為，計劃整體及個別項目均有作出全面改善的必要，與時並進，讓綜援家庭生活得到保障。以 2011 年不同家庭人數的家庭住戶入息中位數與綜援水平比較，數字反映出綜援平均水平介乎於中位數的約 40% (一人個案除外)，綜援家庭的生活遠落後於社會整體狀況。因此，考慮到通脹的升幅和逐漸增加的需要，為免綜援家庭陷於接近「絕對貧窮」的劣勢，民協認為，政府應提升標準金額至削減前的水平和按實質通脹調整。

此外，現時有不少綜援家庭均屬非公屋住戶，往往入住舊式大廈的分間單位(劏房)，並且要應付高昂的租金。雖然現時綜援計劃有提供租金津貼(1 人家庭的租金津貼上限為\$2,000，2 人或以上的家庭的租金津貼上限為\$4,000)，不過以現時的租金升幅狀況，綜援家庭要繳交的租金大多超出租金津貼上限，根本無法負擔不斷飆升的住屋開支，也意味著綜援家庭需要以綜援基本金額補貼超出的租金，嚴重影響日常生活開支。因此，民協認為政府必須改善非公屋住戶綜援家庭的租金津貼措施，包括按家庭人數細分津貼金額，並提升租金津貼的上限。

## □ 推行低收入補貼計劃，支援在職貧窮家庭

另外增設新的計劃，推行「低收入(住戶)補貼」(Guaranteed Income Supplement)，為收入低於至住戶入息中位數 60% 的低收入人士／在職貧窮家庭提供補助至貧窮線的水平。民協建議有關計劃應按照以下的原則實施：

- **支援低收入家庭**：計劃以家庭為單位，為收入較低的家庭提供現金補貼，收入越低，家庭人數越多，補貼額越高；
- **鼓勵就業**：透過提高工人的收入，鼓勵更多人投入勞動市場，或增加工作時數。受助者必須工作滿一定的工作時數，或給予工作時數多的人較高的補貼額；
- **補貼特殊需要社群**：補貼受助家庭有特殊需要的弱勢社群(包括 15 歲以下兒童、特殊學習障礙的學童、傷殘人士、65 歲或以上長者)，補貼金額較低收入健全人士為高；



- **達至防貧效果**：為計劃建立防貧的目標。以住戶入息中位數的 **70%** 的標準，為有風險的邊緣社群(如在住戶入息中位數的 **60%至 70%**之間的人口)提供補助，讓他們可以改善生活，避免墮進貧窮線下的生活水平。

參考其他國家及地區的低收入補貼措施，如美國的「入息稅務津貼」(EITC)、英國的「工作及子女稅務津貼」(CTC & WTC)等，民協建議政府應該設立全面性低收入補貼計劃，既可以鼓勵就業、並且能夠支援有需要的弱勢社群。民協就低收入補貼計劃的具體方案，初步建議詳情如下：

### 「低收入(住戶)補貼」計劃

申請單位	計劃細節	備註																
申請單位	家庭	一人家庭亦可申請																
申請條件	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 每月總工作時數達 <b>72小時</b>；單親家庭則 <b>36小時</b></li> <li>▪ 必須有家庭成員為以下類別：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 15歲以下兒童/15-21歲全日制教育人士</li> <li>(2) 獲評估為有特殊學習需要的兒童(SEN)</li> <li>(3) 傷殘人士／兒童(參考普通／高額傷殘津貼)</li> </ol> </li> </ul>																	
入息上限	按照不同入息水平領取津貼額，等級如下： 住戶入息中位數 <b>50%、60%及 70%</b>  (有工作人口的家庭入息中位數)																	
資產限額	(按住戶人數) 1人：\$212,000                      4人：\$436,000 2人：\$286,000                      5人：\$485,000 3人：\$374,000                      6人或以上：\$524,000	參考公屋申請的資產限額																
金額	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>兒童</th> <th>SEN</th> <th>殘疾</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>全額(50%)</td> <td>\$900</td> <td>\$1,200</td> <td>\$800</td> </tr> <tr> <td>3/4額(60%)</td> <td>\$675</td> <td>\$900</td> <td>\$600</td> </tr> <tr> <td>半額(70%)</td> <td>\$450</td> <td>\$600</td> <td>\$400</td> </tr> </tbody> </table> <p>註： 兒童：15歲以下兒童，以及15至18歲全日制學童 SEN：患有特殊學習障礙的學童 殘疾：殘疾人士／兒童</p>		兒童	SEN	殘疾	全額(50%)	\$900	\$1,200	\$800	3/4額(60%)	\$675	\$900	\$600	半額(70%)	\$450	\$600	\$400	
	兒童	SEN	殘疾															
全額(50%)	\$900	\$1,200	\$800															
3/4額(60%)	\$675	\$900	\$600															
半額(70%)	\$450	\$600	\$400															

\*備註：「低收入(住戶)補貼」計劃參考民間組織「爭取低收入保障聯席」(低保聯)撰寫，民協亦屬低保聯的成員團體



## □ 為基層家庭的婦女及學童提供支援，設立課外活動津貼及加強社區支援服務

過去的扶貧委員會一直忽略婦女貧窮問題。根據 2010 年統計處資料，全港有近 600,000 月入低於 6,000 元的基層勞工，女性佔接近 80%，約有 450,000 人；而超過 160,000 名「零散工」中，女性亦佔 60%，達 90,000 多人；事實上，基層婦女大多需要照顧家庭，在欠缺完善托兒服務的支援下，只能從事兼職或零散工作，以兼顧家務勞動及有償工作。但是，除了就業出現困難外，要找外人照顧子女，更見困難。根據 2010 年統計處資料顯示，全港有近 250,000 名女性領取綜援；而在「單親綜援」個案中，女性高佔 80%。所以，民協建議，針對婦女貧窮問題，政府應該制訂有性別角度的扶貧措施，包括增設 6-12 歲的托兒照顧服務，並延長服務時間；以及將現時的「社區褓姆服務」規劃為受薪職業，創造更多有合理薪酬的就業機會，釋放更多基層婦女的勞動力。

另一方面，早前有民間組織進行調查，發現整體學童的開支水平甚高，而且當學童就讀年級愈高，其家庭出現超支的情況愈為普遍。不少綜援家庭現時不同程度地補貼家中兒童的開支，對低收入家庭來說同樣是另一種生活負擔。現時教育局雖然就學童的課外學習支援，推行了不同種類的計劃，如校本課後學習支援計劃、區本計劃，以致關愛基金遊學團等等。可是各項零散式的津助，因為目標不一、運作部門不同、名額有限，導致撥款雖多，卻未能確保基層學童的平等發展機會。因此，民協建議將課外活動納入學生資助範圍，每月 \$200(每年 \$2,400)，連同書簿津貼一併於暑假發放，為基層學童帶來平等發展機會。





附表一：根據「綜合住戶統計調查」所獲取的數據，2008年至2011年(2012年的相應數字仍未備妥)家庭住戶每月入息(不包括外籍家庭傭工)少於相應住戶人數(不包括外籍家庭傭工)的家庭住戶每月入息中位數(不包括外籍家庭傭工)的40%、50%、60%及100%的住戶數目及人數的統計數字載列如下：

家庭住戶每月入息(不包括外籍家庭傭工)少於相應住戶人數(不包括外籍家庭傭工)的家庭住戶每月入息中位數(不包括外籍家庭傭工)的相應百分比	2008		2009		2010		2011	
	住戶數目(千戶)	人數(千人)	住戶數目(千戶)	人數(千人)	住戶數目(千戶)	人數(千人)	住戶數目(千戶)	人數(千人)
40%	266.8	681.8	270.0	697.7	260.7	656.6	259.8	655.0
50%	442.3	1157.5	436.4	1154.0	415.3	1100.4	435.4	1128.1
60%	597.5	1606.6	621.8	1644.7	602.7	1609.7	618.0	1626.6
100%	1117.3	3208.3	1137.2	3235.9	1140.8	3227.1	1163.6	3271.1

附表二：民協建議的貧窮線水平

按統計署數據提供的資料擬定的貧窮線水平						
	家庭住戶每月入息中位數	官方貧窮線(入息中位數50%)	貧窮線(入息中位數60%)	家庭住戶每月入息中位數70%)	鼓勵就業交通津貼計劃入息限額	綜援金額(2013年修訂)
一人家庭	\$7,712	\$3,851	\$4,620	\$5,390	\$7,700	\$4,531
二人家庭	\$16,202	\$8,101	\$9,720	\$11,340	\$13,800	\$7,257
三人家庭	\$23,502	\$11,751	\$14,100	\$16,450	\$15,300	\$9,488
四人家庭	\$28,502	\$14,251	\$17,100	\$19,950	\$17,100	\$11,242
五人家庭	\$30,202	\$15,101	\$18,120	\$21,140	\$18,100	\$13,143
六人家庭或以上	\$33,702	\$16,851	\$20,220	\$23,590	\$20,200	\$16,282

 政府建議的貧窮線水平、交津入息限額及綜援金額  
 民協倡議的貧窮線及其水平





附表三：民協倡議的三條貧窮線

貧窮線名稱	具體建議
<b>標準貧窮線</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 政府應該將貧窮線水平參考歐盟(European Union, EU)以住戶入息中位數的 60%作為標準，並且應剔除各種福利轉移收入計算，以便清晰反映香港的真實的貧窮狀況。</li> <li>▪ 民協認為，政府亦應該為貧窮主線釐定較高水平，當日後制定扶貧政策和措施時，可以相應地提高政策的扶貧目標，讓更多有需要的人士受惠，達至比貧窮線更高的生活水平。</li> </ul>
<b>防貧線</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 以住戶入息中位數的 70%作為標準，避免讓有風險的邊緣社群墮進貧窮的境況，希望在扶貧的基礎上建立防貧的目標。</li> <li>▪ 當設立防貧線後，民協建議政府應仿效外國實踐經驗，設立「第二安全網」，為貧窮人口作出全面的支援，讓社會上自力更生，而不想只倚靠社會保障生活的人士得以改善生活，並且強化有需要的人士或家庭面對經濟衝擊的抗逆能力。</li> </ul>
<b>基本生活保障線</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 顧名思義，制定基本生活保障線的目的，是要檢視一個家庭的基本生活水平。現時，政府的綜合社會保障援助(綜援)計劃反映基本生活需要，雖然，香港政府於 1996 年就綜援計劃曾進行了一次檢討，但檢討的方向主要是針對領取綜援的失業人士，包括建議如強制失業者進行義務的社會服務工作、收緊失業綜援申請人的資產限額等，並沒有檢討綜援金額能否滿足貧窮家庭的基本生活需要；另一方面，回歸後政府更削減綜援金額，所以，綜援金額水平能否反映貧窮家庭的基本生活需要，引起社會極大的爭論。</li> <li>▪ 民協建議政府須以預算標準法(budget standard approach)制定基本生活保障線，列出一個一個家庭基本生活必需的貨物及服務的清單，計算其基本生活開支釐定水平，同時亦必須就基本生活保障的指標重新進行預算標準法研究，並且檢討基本生活開支的項目和標準，以確立香港的貧窮人口的生活狀況不會低於基本生活標準。</li> </ul>