

香港小童群益會

The Boys' & Girls' Clubs Association of Hong Kong

香港灣仔駱克道三號

3 Lockhart Road, Wanchai, Hong Kong

Tel: 2527 9121 Fax: 2865 4332

Website://www.bgca.org.hk

出席「立法會扶貧小組委員會」會議 有關制定「貧窮線」意見書

本會自 2005 年始多年來倡議政府設立貧窮線，而見不同團體，政府部門對貧窮現象缺乏統一理解，引致政策欠缺妥善，以致貧窮問題過去十年不斷惡化，不同年齡組別的貧窮人口佔全港的人口比例不斷上升，其中本會所關注的兒童的情況，也值得社會各界所關注，根據香港統計處(2011) 資料顯示，住戶收入低於收入中位數的一半的 18 歲或以下的兒童數目及 6 歲或以下的兒童數目分別為 297,500 人(26.73%)及 78,800 人(23.08%)，即差不多四名 18 歲以下的兒童就有一位活在貧窮的狀況。

現屆特區政府成立後，除重置扶貧委員會外，更決意回應社會多年的訴求，設立「貧窮線」，正視刻不容緩的貧窮問題。而本會對政府設定貧窮線及所引申的政策及措施向立法會提出以下意見：

一、貧窮線設立的功能 -

1. 具政策指標檢討的功能：作為負責任的政府，不斷推動社會經濟發展及消滅貧窮必須同等重視，故此貧窮線的設立應視為政府正面及積極處理及解決貧窮的問題，包括制定清晰的可接受的貧窮率，作為檢討政府處理貧窮問題的指標。例如聯合國於 2000 年製訂了「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals, MDG)中建議於 2015 年或前把「靠每日不到 1 美元維生的人口比例減半」，故本會建議政府也需於設定貧窮線後釐訂具體及可量度的減貧指標，如「少於現時貧窮人口的一半」。
2. 具指導性推動政策措施的功能：過去扶貧委員會曾設立了一系列的貧窮指標，包括「貧窮的單親家庭的數子」，但未見有關指標跟社會政策及措施的關係，所謂指標也只是作為有關當局向立法會交代及閱覽的資料之用，根本沒有清楚跟各政府部門或政策措施有任何關係。故本會建議設定貧窮線後，各政策局於制訂有關政策範疇上必須回應減低貧窮率，並負責有關減貧的政策措施的執行。

二、貧窮線設立的水平 -

1. 簡單及易明：不同國家及地區對於貧窮線的制定均有不同的定義及計算方法，分別以「少於每日 1 美元維生」、以「家庭住戶入息中位數 50%以下」、以「基本生活需要開支」等等去界定貧窮。故此釐定本地貧窮線的水平必會有很多的討

香港小童群益會

The Boys' & Girls' Clubs Association of Hong Kong

香港灣仔駱克道三號

3 Lockhart Road, Wanchai, Hong Kong

Tel: 2527 9121 Fax: 2865 4332

Website://www.bgca.org.hk

論，以現時香港的政治生態環境，可能需要較長的時間才可以尋求一客觀、科學化、及取得共識的標準水平。在不同地區的釐定計劃方法中，本港較普遍及容易理解的方法是以「住戶收入低於收入中位數的一半」作為貧窮的界分，即使社會署資助學童託管服務也會以此作為合資格的受惠家庭。故此，本會建議在未有官方的貧窮線之前，可正式暫以「住戶收入低於收入中位數的一半」作為貧窮的界分，以便釐定往後的政策及扶貧的措施。

2. 貧窮線以外的指標：新一屆政府當前能夠決定制度貧窮線對於社會發展來說已是很大的進步，但只是單計算貧窮率或貧窮線下有多少人並不能夠全面了解貧窮的問題。在過去討論貧窮問題上，很多時也會提及有關社會流動及跨代貧窮的問題，因為社會流動性低會令貧窮問題加劇，禍延至下一代。故此，貧窮並不是一個靜態的問題，必須能夠更全面掌握有關社會流動的數據作分析，以制定更切合需要的政策及措施，因為即使社會的貧窮率不變，但擠壓在貧窮的人們沒有改善生活的機會，甚或世代延伸貧窮，這對於經濟發展及社會穩定造成潛在危機。故本會建議政府可參考歐洲國家的處理，除了釐定貧窮線/率外，亦會搜集有關進入貧窮的人數資料 (ENTRY POVERTY RATE)及脫離貧窮的人數資料 (EXIT POVERTY RATE)，清楚掌握不同貧窮人士的墜入或脫離貧窮的成因及數量，如發現社會流動停滯不前時，即標誌貧窮問題有機會發展成跨代貧窮，政府定必採取不同的措施促進社會流動及預防跨代貧窮的出現。
3. 檢討貧窮線水平機制：隨著社會經濟的發展，貧窮線亦必須有其檢討水平的機制。本會建議每年由扶貧委員會檢討該年度各樣相關的經濟數據，如以「住戶收入中位數」作為計算基楚，每年可按全年「住戶收入中位數」釐定下一年度之貧窮線水平。

三、設立貧窮線以外的政策及措施 -

1. 扶貧指引 - 貧窮線的制定無疑可以協助政府了解及統計貧窮人數，以便制訂相對的政策及措施。但參考外國，除了貧窮線水平外，亦按照市民不同的貧窮情況作出支援及服務，例如美國的 POVERTY GUIDES，政府部門將針對不同的貧窮水平提供不同的服務，例如 the National School Lunch and School Breakfast programs、Head Start、Low-Income Home Energy Assistance、Children's Health Insurance Program 等等均有不同的扶貧指引。其實，香港亦開始有類似的措施，例如申請公共房屋、託管津貼、交通津貼、學生資助等等，唯所負責部門推出的措施計劃所計算資格方法均有不同標準。故本會建

香港小童群益會

The Boys' & Girls' Clubs Association of Hong Kong

香港灣仔駱克道三號

3 Lockhart Road, Wanchai, Hong Kong

Tel: 2527 9121 Fax: 2865 4332

Website://www.bgca.org.hk

議政府可以參考外國經驗，以貧窮線作為基礎，統一有關措施計劃的資格申請標準，以便有需要的市民申請，並提高效率。

2. 貧窮線與綜援物價指數的釐定 - 過去多年，不同團體也批評現時綜援物價指數不能實際地反映綜接受助人的需要，而且檢討指數水平需時，往往出現滯後的問題。故未來設立的貧窮線後，本會要求有關當局必須配合檢討貧窮線的時限及機制，及時檢討綜援物價指數的內容及水平，使綜接受助人能夠獲生活在合理的水平。
3. 貧窮線與多層次減貧策略 - 本會去過去服務低收入或貧窮的受眾，即使同一的經濟/社經(SES)程度一樣，其對面對的問題及對服務的需要也有不同，所以日後制訂後也避免一刀切或簡單化擬定減貧策略。就過去實際的服務經驗，本會建議針對貧窮線以下的不同組群的需要及特性，採取「脫貧、扶貧、安貧」的策略以扶助他們面對貧窮的問題，詳見如下。

策略		對象	社會服務提供服務重點
脫貧	資產累積，規劃未來及訂立個人目標	兒童/青少年來自仍有工作能力的家庭	擴闊個人視野、建立社區聯繫
抗貧	增強個人(教育)及生活技能，提升個人成長質素	兒童/青少年來自低收入戶、失業人士	增加學習機會及個人技能
安貧	基本生活扶助、健康維護，穩定社會階層，避免情況惡化	兒童/青少年及其家庭有老、弱、傷、殘	物資援助，確保滿足基本生活水平

(資料來源：香港小童群益會 2013-2018「跨代貧窮」機構服務策略重點政策文件)

如對本意見書有任何之查詢，歡迎聯絡本會以下負責同事：

助理總幹事 何婉華 25279121

督導主任 黃貴有 26949322