

貧窮的量度

1998年3月10日

劉騏嘉女士
胡志華先生

臨時立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道3號
萬國寶通銀行大廈5樓
電話：(852) 2869 7735
圖文傳真：(852) 2525 0990
電子郵箱：library@plc.gov.hk

目錄

	頁
第1部分 —— 引言	1
背景	1
研究目的和範圍	1
研究方法	1
第2部分 —— 界定窮貧	2
貧窮的概念	2
有需要界定貧窮	2
絕對貧窮的分析方法	3
定義	3
批評	3
相對貧窮的分析方法	4
定義	4
批評	4
標準預算的分析方法	5
定義	5
例子	5
批評	5
收入替代的分析方法	6
方法	6
批評	6
摘要	7
第3部分 —— 量度貧窮	8
貧窮量度的紛爭	8
量度貧窮情況所涉及的概念問題	8
貧窮指標的選定	8
分析單位	9
對等系數值	10
點算貧窮人數相對於貧窮差距	10
量度貧窮的方法	11
數量量度法	11
質量量度法	11
摘要	12

第4部分 —— 國際間怎樣去量度貧窮	13
國際貧窮帶	13
由世界銀行劃定的貧窮帶	13
由國際勞工組織劃定的貧窮綫	14
由美洲國家開發銀行劃定的貧窮綫	14
亞洲開發銀行的貧窮綫	14
由歐洲聯盟劃定的貧窮綫	14
觀察所得	14
美國的官方貧窮綫	15
歷史發展	15
現時的官方貧窮綫	16
美國的貧窮情況	16
對官方貧窮綫的主要批評	17
另行制定量度貧窮的方法	18
澳洲的半官方貧窮綫	18
量度貧窮的方法	18
康德新貧窮綫的劃定方法	19
對康德新貧窮綫的批評	20
評估社會保障金是否足夠	20
英國的半官方貧窮綫	21
量度貧窮的方法	21
根據社會援助金額劃定的貧窮綫	21
根據平均住戶稅後收入劃定的貧窮綫	22
大韓民國(韓國)	23
估計最低生活費	23
估計最低生活費的方法	23
調查結果	23
由韓國學者進行的貧窮綫研究	24
新加坡	24
量度貧窮的方法	24
公共援助計劃	25
制定貧窮綫的困難	25
台灣	26
衡量最低生活費	26
最低生活費的計算方式	26
對海外國家及社會情況的觀察所得	26
摘要	28
第5部分 —— 香港的量度貧窮研究	29
香港政府對不劃定貧窮綫的理由	29
綜合社會保障援助計劃的分析	30
香港社會服務聯會和樂施會的合作研究	34
香港社會保障學會的研究	37
第6部分 —— 分析	41
研究結果撮要	41
參考資料	42

貧窮的量度

第1部分 —— 引言

1. 背景

1.1 1997年10月，臨時立法會(臨立會)福利事務委員會要求資料研究及圖書館服務部(“本部”)進行一項研究，探討國際間在劃定貧窮綫方面的經驗，研究範圍包括國際組織及海外地區；同時也論述香港在量度貧窮情況作出之研究。

2. 研究目的和範圍

2.1 此份研究文件旨在探討國際間在劃定貧窮綫方面的經驗，為福利事務委員會提供參考。

2.2 福利事務委員會同意把本研究的範疇定為：(i)概述界定貧窮的方法；(ii)討論量度貧窮的各種方法及探討其中所涉及的問題；以及(iii)分析國際間就貧窮綫所進行的各項研究工作，範圍包括國際組織及若干選定的地區(美國、澳洲、英國、大韓民國、新加坡及台灣)。這些地區都是世界銀行界定為高收入的經濟體系，級別與香港相同，他們的經驗可給香港借鑒。這份報告也論述就量度香港貧窮情況作出的研究。

3. 研究方法

3.1 本部綜合採用資料收集、分析及與有關人士面談等方法。

3.2 本部曾就上述研究課題，以傳真文件方式請求美國、澳洲、英國、大韓民國、新加坡及台灣等地的政府部門及獨立研究機構，提供所需資料。香港方面，本部曾邀請社會福利署，及有關的學者和研究所提供資料。

3.3 本部根據從上述各方取得的資料，擬備本研究報告。

第2部分 —— 界定貧窮

4. 貧窮的概念

4.1 貧窮是指無法達到政治上可接受的生活水平，這是世界銀行採用的定義。生活水平與實際收入的意義相近，但利用實際收入代替生活水平來衡量貧窮時，必須首先適當地量度實際收入，即作出各方面的調整，包括家庭所生產和耗用的物品和服務、實物的收入，以及家庭成員的數目和組合。

4.2 為界定貧窮而定一個可接受的生活水平，是重要的政策事宜。政策制定者考慮的相關問題，是決定應該在那一個生活水平開始發放公共援助金。政策制定者假如認為應該為那些經濟拮据又沒有能力獲得收入的人提供公共援助，則所定的援助金額必須足以滿足受助人的個人和家庭的需要。各界曾利用多個不同的理論來界定貧窮或釐定發放公共援助的最低可接受的生活水平。

5. 有需要界定貧窮

5.1 數十年來，貧窮一直是很多人關心的問題。大家最為關注是怎樣去區別那些人應被視為貧窮。無論是有關貧窮的研究，還是有關社會政策的文件，都曾採用多種不同的方法來界定貧窮。然而，所有貧窮的定義可歸納為以下其中一個類別：

- 採用一個以客觀方法界定的絕對最低生活水平為準，未能達到這個水平的，便屬貧窮。
- 相對於社會上其他人，所得者不及的，便屬貧窮。
- 自覺無法維持生計者，便屬貧窮。

5.2 第一類定義是以絕對標準來界定貧窮。第二類定義是以相對標準來界定貧窮。第三類定義則是揉合絕對和相對貧窮的定義來界定貧窮。根據這些不同類別界定的貧窮水平，所估計的窮人數目便會不同。

5.3 本部分旨在討論界定貧窮的各種方法。下文將會詳細探討絕對貧窮(第一類)和相對貧窮(第二類)的定義，並探討標準預算法和收入替代法(這兩個定義均屬於第三類)。

6. 絕對貧窮的分析方法

定義

6.1 以絕對標準來界定貧窮的理論基礎是「僅足生存」的概念。換句話說，就是認定若干物品和服務，是個人或家庭維持生計必不可少的。那些缺乏足夠經濟資源獲取這些物品和服務的人，便會被視為貧窮。界定絕對貧窮最極端的做法，是將人類生存所必需的最少卡路里攝取量列為維持生計必不可少的經濟品，或會加上某種形式的容身之所。

6.2 這個分析方法多應用在本世紀初期，但由於社會不斷進步，人們對生活的質素也要求高了，現時研究員已較少用絕對貧窮的概念；不過，在赤貧地區(如非洲中部)，仍不時會用絕對貧窮來界定最低生活水平。

批評

6.3 對以絕對標準作為量度貧窮，最嚴厲的批評，是這個概念將人類的需要等同於衣、食、住等生理上的需要，而忽視社會需要。人類並非只需要不斷補給能量便已滿足的個體生物。人類是有社會性的，每一份子都指望在社會發揮作用，例如作為家長、僱員和公民等。人類不單耗用實物，同時也能生產這些實物，並且積極投入他們所處的社會。此外，人類亦需要依賴屬於集體的公用設施和服務¹。

6.4 此外，怎樣去衡量食物的費用亦成問題。人們所耗用食物的份量和費用，因應各人在社會上所擔當的角色、飲食習慣，以至可供選擇的食物種類而不同。故此要訂定一份明細清單，列出生存所需的食物費用是十分困難的。

6.5 總括而言，以絕對標準來界定貧窮，無論在概念上和方法上都有困難，也就是(i) 怎樣去釐定什麼是必需品，以及(ii) 怎樣以數字來衡量人類對必需品的需求。由於界定絕對貧窮涉及這些複雜的問題，很多研究員都建議以另一種方法來界定貧窮，就是以相對的標準來衡量。

¹ 英國布里斯托爾大學(University of Bristol)專責研究社會政策的榮譽退休教授唐信(Professor TOWNSEND)是當代權威，曾經批評這種以絕對標準來界定貧窮的方法。作品請參看本報告參考資料第26項、第27項和第28項。

7. 相對貧窮的分析方法

定義

7.1 以相對標準來界定貧窮，是以國民收入的平均數或中位數作為經濟指標，顯示社會上的主流生活方式。如果個人或家庭的收入達不到該數值，這個人或家庭便會被界定為貧窮，無法以主流方式過生活。舉例說，任何個人或家庭的收入如只及平均稅後收入的一半，便可被視為貧窮。

7.2 如果以相對標準界定貧窮，便無須界定「絕對的需要」，反而着重於收入的平均分配。提倡以相對標準界定貧窮的人要求政府制定重新分配財富的政策，從而解決貧窮問題。

7.3 相對貧窮概念源自60年代對英國福利政策的批評。英國在戰後致力消除貧窮，提供各種福利服務；然而，很多人挑戰英國政府在這方面的成就，其中以唐信教授在60年代的理論最為重要。唐信教授認為，由政府提供的福利足以令大部分人僅可維生，擺脫赤貧，但相對於社會的平均生活水平，窮人的生活，並沒有甚麼改善；相對貧窮令窮人無法參加慣常的社會活動。

批評

7.4 各界對於以相對標準來量度貧窮有很多批評。首先，從統計學的角度來看，相對貧窮的概念令社會上某個固定比例的人必然被視為貧窮，貧窮永久存在。其次，以相對標準來量度貧窮，只能計算貧窮人數，完全不能顯示窮人的生活質素，政府缺乏信息訂出貧窮家庭需要的援助金額，協助他們達到可接受的生活水平。

8. 標準預算的分析方法

定義

8.1 標準預算法界定貧窮，是定出一份必需品的清單；那些無法獲取整個清單所列項目的人便會被視為貧窮。這個方法是以絕對貧窮的概念為骨幹，加上一些可代表社會大眾所認同的重要需要，合而成為一套預算。換言之，標準預算方法的要義，是以一籃子必不可少的物品和服務為基礎，包含了「僅足生存」和「維持基本社會生活的最低需要」這兩個概念。

8.2 在實際計算時，須首先確定人類賴以生存的基本必需要素，從而制定一套標準預算。這樣的一份必需品清單包括在衣、食、住和燃料各方面符合最低標準的需要，再加上交通服務、康樂活動，以至一些被認為適宜包括在內，但並非必不可少的物品和服務。那些負擔不起清單上所有項目的人，便會被劃歸貧窮。

例子

8.3 標準預算的概念在國際組織中，例如世界銀行和國際勞工組織，發揮了十分重要的作用。有關詳情，請參閱本報告第4部分“國際貧窮帶”。

8.4 另一個採用標準預算法的例子，是香港計算綜合社會保障援助（“綜援”）金額的方法。計算綜援的標準預算因素包括糧食、交通、衣服鞋履、燃料及電力、家居用品、個人護理用品、個人用品、社交活動、醫療護理開支、傢具及電器用品，以及公用服務設施等。政府在計算每項開支項目的建議金額時，會考慮受助人的年齡。當局所制定的援助金水平，是要確保受助人可以取得足夠的經濟資源，並鼓勵他們參與社交活動。有關詳情，請參閱本部發表的研究報告《香港低入息住戶的收入及開支模式》附錄二(RP20/95-96)。

批評

8.5 這個方法亦受到批評。首先，利用那個準則來選定清單上的項目，很難得到各方認同。

8.6 其次，隨着社會不斷進步，對需要的理解也會改變。因此，在決定標準預算清單項目時，必須按照每個社會的經濟環境，作出主觀的價值判斷。

8.7 再者，要為這些開支項目制定預算，也要因應社會環境的轉變而不斷把開支項目的預算更新，所費的人力物力會很大。

9. 收入替代的分析方法

方法

9.1 收入替代法是一種消費行為模式分析法，利用住戶的消費支出數據，替代收入，來量度貧窮。理論基礎是各種家庭組合的消費，即需要與選擇的相對，取決於收入的多寡。在現實生活裏，低收入家庭會把大部分支出用於生活必需品上；而較豐裕的家庭，會把支出用於質素較高的產品和非必需品上。因此，若研究員或政府能從家庭住戶的支出數據中，找出一個需要品支出佔總支出的適當比例，便可以訂出貧窮分界點。

9.2 美國的柯舜琪女士(ORSHANSKY)在1965年為各種家庭組合的消費模式進行研究，並以此作為美國社會保障總署(Social Security Administration)日後進行貧窮研究的基礎。她認為可把消耗於必需品的平均開支來訂出貧窮的分界點，她建議如某些家庭消耗於食物上的開支比例，超過其開支的30%，這些家庭便屬於貧窮。由此而制定用以界定貧窮的收入替代法，所根據的是購買必需品開支佔總支出的比例²；但劃分點不一定是30%，亦不一定單以用於食物的開支作為計算基礎³。

批評

9.3 社會情況瞬息萬變，在過往制定的任何標準，都難以在現今社會繼續沿用。因此，有關方面必須經常驗證這些標準，以確保配合社會的發展趨勢。但如果要這樣緊貼社會發展趨勢，便需要投入大量金錢，也花費相當長的時間。至於具體上怎樣去界定必需品，亦會引起爭論。

² 美國在計算90年代的官方貧窮綫時，仍然採用1961年的總支出與食物費用開支比例。

³ 加拿大所採用的比例是，貧窮家庭花費在衣、食、住方面的開支佔總支出的60%。

10. 摘要

10.1 表一是界定貧窮不同分析方法的摘要。

表1 —— 界定貧窮

分析方法	貧窮概念	批評
絕對貧窮	「僅足生存」	(1) 忽視人類生存的社會性 (2) 釐定必需品具爭議性 (3) 量化生存必需品困難
相對貧窮	相對國民收入的一個指標數目	(1) 某個固定比例的人必然被視為貧窮 (2) 貧窮數字不能反映窮人的生活質素
標準預算	「僅足生存」+「維持基本社會生活最低需要」	(1) 選定必需品具爭議性 (2) 對需要的更新含主觀判斷 (3) 對開支預算作更新費時費力
收入替代	消費模式，即需要與選擇的相對，取決於收入的多寡	(1) 消費模式隨社會發展而變 (2) 要更新數據需要龐大資源

第3部分 —— 量度貧窮

11. 貧窮量度的紛爭

11.1 無論是學者、福利工作者、政府官員以至從政者，無不熱衷討論制定貧窮綫。由於政府政策往往被評為不能解決貧窮問題，從政者亦日趨積極提出制定貧窮綫。

11.2 對於怎樣去制定貧窮綫，無論從理論還是實際量度，各界的看法一直莫衷一是。如上文所述，「界定貧窮」的問題一直引起很多爭論。有關「量度貧窮」的情況其實也是爭論不休，而且存在困難。實際上，迄今仍沒有一個各方同意的方法來衡量貧窮。

11.3 由於研究員用不同的方式來搜集和分析數據，各個研究可能有不同的結論。故此我們比較不同社會的貧窮情況時，必須加倍小心。

12. 量度貧窮情況所涉及的概念問題

12.1 研究員對變項的揀選，影響有關貧窮人口組合和人數的研究結果，而政府亦會因應不同的研究結果而制定不同的扶貧政策。本文將會探討4項主要的概念問題，就是怎樣去選定貧窮指標、分析單位、對等系數值，以及點算貧窮人數相對於貧窮差距的問題。

貧窮指標的選定

12.2 怎樣去滿足人的基本需要(如衣、食、住等)及某些必不可少的需要(如交通和社交活動)，實在難以用數量來評估，因此研究員往往以收入作為量度貧窮的單一指標。換言之，研究員採用收入來代替生活水平。

12.3 不過，根據收入來評估貧窮程度時，需要存有保留，因為單以收入來評估生活水平，而忽略了家庭組合或市場供應，可能會低估或高估生活水平。我們或可舉一些例子來闡釋這個概念。如果一個家庭的各個成員能共同耗用若干消費項目，這個家庭的生活水平可能高於家庭總收入所能負擔的。與子女同住的長者亦可能因子女負責家中開支而受益。如果考慮到這些情況，我們自然會預期，實際的貧窮情況應較估計的貧窮情況為低。相反，假如在某些時候，單憑金錢並不能購買所需物品，則以收入來量度貧窮可會高估生活水平。舉例說，當市面上沒有這些必需品出售時，便會出現這樣的情況。

12.4 如果選用收入代替消費，那麼在選擇參考期的長短時，應以能反映較長期生活水平者為佳，不應選取只能反映短期生活水平的指標。因此，以長期收入作出的指標會比現行收入作出的指標為佳，而以每年的收入制訂的指標，比以每周或每月的收入制訂的指標更為理想。

12.5 收入不能完全反映窮人的實質生活情況。政府每多提供實物形式的社會福利項目，例如公共房屋、醫療護理和教育，以提升窮人的生活質素，但研究員很多時祇能研究每年的現金收入部份，作為量度貧窮的指標，因為怎樣去把這些社會福利項目量化，實在困難，而且也涉及主觀的價值評估。

12.6 稅負的多少也會影響國民的實際收入和生活質素。在量度貧窮時可選擇除稅前或除稅後的收入為計算基數。當然，兩種量度方法會得出不同的相對貧窮情況。然而，對於應怎樣去選擇收入變項，現時暫無定例。

分析單位

12.7 分析單位的界定影響研究的結果。生活水平主要建基於消費模式，而消費模式亦因規模經濟，令多人的戶口，較個人更能有效地耗用經濟資源。現時一般會採用3種方式來界定分析單位：

- 住戶：指同住一屋的一名或多名住戶成員，不論他們之間是否有親屬關係。
- 家庭：因血緣或姻親關係而共住(同住一屋)的兩名或多名家庭成員。
- 個人：一名單身的人。

12.8 在考慮應選定那一個分析單位去作研究對象，首先必須注意不同物品和服務的消耗性質不同，有些消費項目如食物，基本上屬於個人消費的項目；而另一些消費項目如房屋，則相對住戶內個別成員來說，在某個程度上具有公共物品的特質。如屬後者所指的消費項目，住戶全部成員的消耗量或生活水平大致相同，但如屬前者所指的消費項目，住戶各成員的消耗量或生活水平可能不均等。至於分析單位內各成員之間各種利益的分配，亦難以從觀察中得窺全貌。研究員多以住戶作為分析單位，假設分析單位內所有成員均享有相同的生活水平。

12.9 以個人作為量度貧窮程度的分析單位⁴，用個人收入作分析，研究的結果便會不同。上文曾經提及，如果低收入的個人身處相對富有的家庭當中，那麼各成員的生活水平如何，與該住戶的總收入會有較大關係，但與該成員的個人收入卻未必會直接相關。因此如採取住戶作為分析單位，貧窮人數便會變得較少。

對等系數值

12.10 對等系數值計算不同的家庭成員佔分析單位總支出的比重，消費支出因應人數和年齡而要作調整，這在計算一個非個人的分析單位的生活水平尤為重要。若個人的對等系數值為1.0，則夫婦兩人的對等系數值多介乎1.25至2.0之間，而一名兒童的系數值則介乎0.15至0.75之間⁵。研究員採用的對等系數值影響研究結果，而怎樣去選擇對等系數值未必獲各方認同。

點算貧窮人數相對於貧窮差距

12.11 要計算有多少人或多少住戶生活在貧窮綫之下，一直以來也有很多不同意見。單單是點算人數，根本不能顯示個人或住戶的貧窮程度，亦即難以說明在貧窮綫以下的人，他們的生活水平到底距離貧窮綫有多遠。

12.12 故此，如要量度貧窮的程度，便需要同時量度貧窮差距。確定貧窮差距對扶貧政策有根本和導向性的影響。要令眾多生活在略低於貧窮綫的人脫離貧窮，相對於要令生活在遠低於貧窮綫的少數人脫離貧窮，兩者所需的政策和資源會有不同。

⁴ 如果在評估貧窮情況時是以勞動人口調查結果為依據，則以個人作為分析單位會較為恰當。

⁵ 歐洲聯盟所採用的系數值。

13. 量度貧窮的方法

數量量度法

13.1 大部分有關怎樣去量度貧窮的研究工作，都屬於數量研究，即透過統計學的方法計算貧窮人數。選用數量量度法的優點在於規模龐大，而且以不記名方式進行。如果統計調查的規模夠龐大，而受訪者又經過審慎甄選，這調查便可就所選定的較大社群或社會提供客觀的資料。研究員便可根據由政府或其他國際組織蒐集所得的現行統計資料，對貧窮狀況展開研究。

13.2 當官方公布的統計數據僅可對貧窮程度提供片面的資料時，研究員便需要揀選研究樣本展開調查，自行蒐集資料。然而，如要蒐集原數據，不但所費不菲，同時亦需花費較長的時間。

質量量度法

13.3 要了解貧窮狀況，不僅須着眼於整體人數和趨勢，亦須關注窮人不同的個人生活體驗和經歷實況。雖然許多有關貧窮的研究是採用數量量度法，但是描述窮人生活實況的質量研究亦歷史悠久。質量量度法的經典例子，是盧滋(ROWNTREE)於1901年在英國進行的貧窮研究。較近期的例子則有以下數個，唐信教授分別在60及70年代發表報告，論述英國窮人的生活實況；而英國的高恆教授(Professor COHEN)在1992年完成研究報告，名為“英國人的困難日子”(Hardship Britian)，陳述英國窮人的生活境況，及面對的各種問題。

13.4 在香港，採用質量量度法的例子是由香港明愛於1997年5月在香港進行的一項研究。這項研究題為“香港貧窮不同面貌研究”，旨在加深各界對香港不同貧窮面貌的了解。我部圖書館已存有這份報告，供讀者參考。

14. 摘要

14.1 貧窮的量度有四個主要的概念問題：

1. 概念：貧窮指標的選定：以收入 = 生活水平
問題：(1) 共同消耗比個人消耗的效率更高；
(2) 市場供應情況影響生活水平，但未必與收入有關；
(3) 實物收入可提高生活水平，但通常沒有被計算；
(4) 稅負把生活水平拉低，但通常沒有被計算。
2. 概念：分析單位：消費品有屬個人性，也有屬共耗性
(即共同消耗效率更高)
問題：(1) 住戶之內成員個人的生活水平 \neq 收入；
(2) 以住戶作為分析單位，貧窮人數會較少。
3. 概念：對等系數值：消費因應家庭人數和年齡組合需要作調整
問題：(1) 對等系數值的數據未必獲認同；
(2) 不同研究採用不同的對等系數值，研究結果便會不同。
4. 概念：貧窮人數相對於貧窮差距
問題：(1) 貧窮人數未能反映實際生活水平：活在貧窮綫以下的人有不同的貧困程度和不同的需要。
5. 數量量度法相對於質量量度法各有長短處。

第4部分 —— 國際間怎樣去量度貧窮

15. 國際貧窮帶

由世界銀行劃定的貧窮帶

15.1 世界銀行在1990年發表的《世界發展報告》中，以貧窮為專題，深入研究貧窮的問題，並以兩個數值來劃定貧窮帶：每年人均收入275美元用以界定「極度貧窮」，這相當於印度的貧窮水平；而370美元則定為「貧窮」的數值，後者的貧窮值應用在多個國家，包括埃及、肯亞和坦桑尼亞。有關的數值以1985年的固定購買力平價比率⁶計算。

15.2 為方便作國際性的比較，世界銀行很粗略地以物品和服務的消費為基礎（即標準預算法），把赤貧地區的貧窮綫估計為每人每天1美元，這些國家的例子包括莫三鼻及、埃桑俄比亞、乍得、扎伊爾等。在拉丁美洲，所估計的貧窮綫為每天2美元，而東歐各國及各前蘇聯的共和國，則以每天4美元為貧窮綫。在各個高收入經濟體系，世界銀行以美國的貧窮綫作為貧窮指標，即每人每天14.4美元。香港屬於高收入的級別，而其他國家的例子計有沙地阿拉伯、西班牙、日本、瑞士、法國等。由於各國的社會情況不同，世界銀行未能為國家訂立貧窮綫，而現時所估計的地區性貧窮綫，也是十分粗略的。

表2 —— 世界銀行估計的貧窮綫¹

地區	每人消費(美元)	
	日均	年均
赤貧地區	1.0	365
拉丁美洲	2.0	730
東歐、前蘇聯	4.0	1,460
高收入經濟體系	14.4	5,256

註：¹ 界定貧窮的方法是標準預算法

⁶ 購買力平價(Purchasing Power Parity)的兌換比率指以在美國用1美元購買所得的物品或服務計算，在當地市場購買同量的物品或服務所需的該國貨幣單位數值。請注意1998年的購買力平價比1985年的已上升了，世界銀行未有再調整1998年的數值。

由國際勞工組織劃定的貧窮綫

15.3 國際勞工組織認為應採用標準預算法來解釋貧窮，而貧窮綫可定於對食物的基本需要及其他需要的開支(或收入、消費)水平。國際勞工組織沒有為特定國家或地區劃定貧窮綫，但積極舉辦國際研討會和確立國際勞工安全法規，鼓勵各國政府保障工人的權益，創造就業機會，制訂社會保障措施，以消除貧窮。當工人因工傷亡時，國際勞工組織也有守則，計算工人的賠償金額，確保工人不致活在貧窮境地，而這個計算方式是採用標準預算法。

由美洲國家開發銀行劃定的貧窮綫

15.4 美洲國家開發銀行根據當地的貨幣來界定貧窮。該貧窮綫反映能提供充足營養的食物所需費用，把這個費用乘以一個系數，以顧及非食物消費項目的開支，便成為該國的貧窮綫。不同的國家會有不同的系數，由2.0至2.5不等。這是採用標準預算法界定貧窮的例子。

亞洲開發銀行的貧窮綫

15.5 亞洲開發銀行沒有劃定貧窮綫。

由歐洲聯盟劃定的貧窮綫

15.6 該貧窮綫是以住戶平均稅後收入的一半來界定，主要原因在於方便計算。這方法採用相對貧窮的概念來界定貧窮。

觀察所得

15.7 綜觀各國際組織劃定貧窮綫的方法，大部份都採用相類若的方法，即標準預算法來劃定貧窮綫。

表3 —— 國際組織劃定貧窮綫的方法

國際組織	界定貧窮的方法
世界銀行	標準預算法
國際勞工組織	標準預算法
美洲國家開發銀行	標準預算法
歐洲聯盟	相對收入

15.8 歐洲聯盟用相對收入的概念來界定貧窮，除非社會上所有人的收入均等，否則貧窮必然存在。

16. 美國的官方貧窮綫

歷史發展

16.1 美國聯邦政府在1969年劃定官方貧窮綫，其目的是量度貧窮的程度，從而訂立扶貧政策，有關的貧窮資料可協助政府制定合適的公共援助金額水平和勞工傷亡賠償金額。界定方法是收入替代法。在1992年美國國家科學院(National Academy of Sciences)提出新的方法去量度收入。

16.2 有關由官方衡量貧窮情況的訴求，可追溯至60年代初。經濟顧問委員會(Council of Economic Advisers)採用較粗略的評估方法，把一個有兩名成年人和兩名兒童的典型美國家庭的貧窮臨界點定為每年3,000美元，而一名單身個人的貧窮臨界點則定為1,500美元。不過，經濟顧問委員會的貧窮綫並沒有因應家庭成員數目不同而作出調整。經濟顧問委員會所訂定的貧窮臨界點，是以標準預算法為基礎，即包含了僅足生存的概念，和維持基本生計所不可缺少的物品和服務。

16.3 1963年，為美國社會保障總署工作的柯舜琪女士，利用收入替代法把經濟顧問委員會所釐定的貧窮臨界點轉化為一套綜合的貧窮預算。她首先根據家庭成員數目作出調整，再依據家庭是否在農場居住、一家之主是男性還是女性，以及家中兒童的數目，因應不同家庭的需要而作出調整。她利用這4個變項，確定了共124種家庭類型，再據此為每一種家庭類型計算出適用於該類家庭的貧窮預算。

16.4 在1961年進行的一項調查顯示，一般家庭平均花費收入的三分之一來購買生活所需的食品。因此，將購買必需的食品費用乘以3，便成為貧窮臨界點。柯舜琪就是利用這個研究結果，作為計算貧窮綫的理據。這個方法計算出來的結果，就是1969年美國聯邦政府劃定官方貧窮綫的基礎。

現時的官方貧窮綫

16.5 雖然由社會保障總署在1969年制定的貧窮綫頗為精密，但仍然未臻完善，而且亦不可以一成不變。這條由社會保障總署制定的貧窮綫需要不斷向上調整，以反映價格上漲和生活水平的不斷提升，也應包含現今生活水平所需的用品在內。

16.6 美國現時所採用的貧窮綫曾經作出調整，以顧及物品和服務不斷漲價的情況，但卻沒有計算不斷提升的生活水平帶來的新的要素。在官方的定義當中，雖然金額是增加了，但並不代表窮人的生活水平有所提升。官方的調整增幅只是把通脹計算在內而已。

美國的貧窮情況

16.7 每年3月，美國人口普查局(United States Bureau of Census)都會進行住戶調查。在這項調查當中，人口普查局的調查員會詢問受訪者在上一年度的收入。該局隨後會將報稱的收入與貧窮臨界點作比較，再定出那些人處於貧窮境況。

16.8 1996年，共有3 650萬人生活在官方的貧窮水平之下，約佔美國人口的13.7%。貧窮臨界點的每年金額，由個人的7,995美元至9人或以上家庭的34,917美元不等，這視乎家庭的成員人數和組合。同年，處於貧窮境況家庭的收入逆差(即家庭收入低於貧窮臨界點的金額)，平均為6,252美元。

16.9 應該注意的是，美國的貧窮人數由1970年的2 500萬人增加至1996年的3 650萬人。美國學者指出，貧窮人口增加的主要原因，在於美國政府為控制財政赤字而削減社會福利服務。不過，以窮人比率而言，同期的貧窮人口比率頗為穩定，徘徊在14%左右。

對官方貧窮綫的主要批評

劃定貧窮綫的方法

16.10 對官方貧窮綫的批評，主要是環繞一個基本問題，就是用甚麼標準來界定貧窮。一如較早時所指出，貧窮臨界點每年都會因應價格上漲而調整，但平均的生活水平亦可能隨社會的進步和經濟增長而提升，而價格上漲未必能全部反映生活水平的提升。只隨物價上漲而調整的貧窮綫，其實質值完全沒有增加。因此，與當初劃定貧窮綫時比較，現在的貧窮標準已大大低於目前的平均生活水平。

16.11 生活水平不斷提升的其中一項影響，就是現時人們花費在食物上的開支，佔收入的比例應較以往為小。官方的貧窮綫是以購買食物的開支為基礎，並以窮人花費約三分之一的收入來購買食物作為計算的依據。既然美國家庭的消費模式已隨時日而轉變，現時的貧窮綫便不能反映真實的情況。

實物收入

16.12 官方有關貧窮統計數字的另一不足之處，在於官方只計算一個家庭的現金收入。然而，很多低收入家庭都獲得免費的醫療衛生服務，也可入住資助房屋。政府直接為窮人提供這些物品和服務，而並非提供現金援助。因此，低收入家庭並不需要那樣多現金收入來維持一定的生活水平。只量度一個家庭的現金收入，未能完全反映該家庭實際的生活水平。

16.13 人口普查局沒有計算實物收入，而計算貧窮人口時卻把這些家庭包括在內，這樣會高估貧窮人口數目。

報稱收入低於實際收入

16.14 受訪者報稱的收入低於實際收入，令官方的貧窮人數有所偏差。有些人可能因為擔心需要繳付較多稅款，又或者擔心會因而獲得較少福利，於是便沒有把他們的所有收入都告知人口普查局。如果報稱的收入較實際為低，官方有關貧窮的數字便會把實際的貧窮情況誇大了。

稅負並未計算在內

16.15 官方的貧窮綫是以家庭的總收入計算，沒有扣除稅負。低收入家庭的收入在扣除稅負後，其生活便會受到影響。這樣亦會增加貧窮人數。

並沒有計算在內的窮人

16.16 官方計算出來的貧窮人數可能較實際為低，原因在於人口普查局沒有把每個人都列入調查範圍之內。人口普查局所進行的調查對象只是住戶，沒有計算居無定所的人，及居於醫院或監獄的人。

另行制定量度貧窮的方法

16.17 1992年，美國國家科學院為解決這些問題，另行訂定貧窮的定義。該學院提出官方量度貧窮的兩類問題：分別涉及怎樣去量度收入和訂定貧窮臨界點。這個新的界定收入的方法，是把從私人機構和政府取得的非現金收入計算在內，但扣除稅負。用這個方法來計算，美國的貧窮人口共有2 710萬人，貧窮比率為10.2%。這比美國社會保障總署的13.7%，低3.5%。

16.18 美國政府提供兩種方法衡量貧窮的資料，一直以來美國社會保障總署的貧窮綫被認定為官方貧窮綫。

17. 澳洲的半官方貧窮綫

量度貧窮的方法

17.1 澳洲聯邦政府官員在答覆本部查詢時指出，該國沒有官方貧窮綫，日後亦不大可能會劃定貧窮綫，所持的原因是，在界定和量度貧窮的問題上很難取得共識。

17.2 康德新教授(Professor HENDERSON)在60年代，研究澳洲的貧窮情況時，曾劃定貧窮綫。康德新貧窮綫現由墨爾本大學(University of Melbourne)和墨爾本國家經濟及工業研究所(National Institute for Economic and Industry Research, Melbourne)每3個月提供最新的資料。因官方沒有劃定貧窮綫，而康德新貧窮綫的歷史悠久，並不斷提供最新數據，可作不同時期的比較，故此這條貧窮綫被社會福利機構和學者，認定為半官方貧窮綫。

康德新貧窮綫的劃定方法

17.3 康德新貧窮綫以除稅後的年薪為基數。首先，根據一個對等系數值把實際收入調整，修改成對等收入。這個對等系數值把以下因素計算在內：因外出工作而增加的開支，以及與家人同住相對於個人單獨生活所涉及的相對經濟效益。舉例說，如果一對沒有工作的夫婦的對等系數值為1，則單身個人的對等系數值為0.7；換句話說，一個單身個人需要賺取該對夫婦收入的70%，就達到同樣的生活水平。

17.4 跟著，以對等收入為基數，劃定界綫，區別窮人與非窮人。以一個典型家庭為例，即丈夫外出工作，妻子為家庭主婦，兼有兩名子女的家庭，康德新教授所採用的貧窮指標是墨爾本的基本工資⁷和子女福利金，即是說如對等收入少於這個指標時，便屬於貧窮。康德新教授認為，用墨爾本的基本工資作為貧窮指標，可減少主觀判斷的成分，因為基本工資能反映一般工人的社會需要。換句話說，這個計算貧窮的概念是標準預算。

17.5 下一個步驟就是怎樣去把貧窮綫更新。原有適用於標準家庭的貧窮綫，相等於1966年按季調整的平均稅後周薪的56.5%。但自1981年迄今，貧窮綫是根據稅後收入來更新。1997年第二季，標準家庭的貧窮綫定在每週450澳元。

⁷ 在澳洲，本世紀初的基本工資是墨爾本政府採納標準預算概念來釐定。這段歷史可追溯至1907年，希基斯法官(Justice HIGGINS)負責研究基本工資的合理水平，於報告中指出一個普通工人需要日薪7司令(Shilling)，才能過著有意義的生活，即獲得生活必需品和維持基本社會生活最低需要。

對康德新貧窮綫的批評

採用現行收入作為計算基礎

17.6 現行收入不是理想工具去量度生活水平。收入並不能顯示某些人可以取得的其他資源，例如各項由政府提供的福利服務項目。再者，研究員往往難以準確量度收入，以致在調查中出現誤差。

貧窮的界定

17.7 康德新教授以墨爾本的基本工資作為貧窮的指標，反映工人階級的社會需要。但有批評指出基本工資，不能作為貧窮的指標，這祇反映工人的生產力，所以這個貧窮指標缺乏足夠的理據支持。

怎樣去把貧窮綫更新

17.8 原有的貧窮綫包含了標準預算方法的概念，也就是絕對貧窮概念的延伸。不過，更新貧窮綫的方法卻是相對的；隨着國民收入增加，貧窮綫便會隨之作出調整，以配合轉變。那些在劃定貧窮綫時剛好處於貧窮綫上的人，其收入水平相對於國民人均收入的比例會一直不變。換句話說，他們在社會上的相對地位亦不會改變。由於收入變項的增長較通脹要快，90年代的貧窮綫，以實質計算，較70年代約高出30%。

17.9 不過，由於實質收入有所增加，人們所需要的必需品便會有所不同。其時，該貧窮綫既沒有考慮所涉及的必需品價格轉變，也沒有顧及必需品的定義會隨時日轉變。

評估社會保障金是否足夠

17.10 為解決貧窮問題，澳洲政府現正進行多項研究計劃，採用不同的方法來量度貧窮及評估社會保障金是否足夠。

17.11 澳洲政府現正以試驗性質進行一項調查，探討社會保障金領取者的消費模式，他們用於必需品的開支佔保障金額的比率，消費水平與社會保障金額的關係，以及其人口統計特徵。

17.12 此外，澳洲政府又正發展一項標準預算規劃，為不同的住戶類型，制定不同的標準預算，即因應不同的生活水平，列出不同的籃子已定價的物品和服務。這項研究旨在透視貧窮問題的幾個方面，包括生活費、對等系數值和工作導致的開支等。這項研究會加深澳洲政府對國內廣泛政策事宜的了解。

17.13 澳洲統計局亦正在進行可行性研究，是否可以就澳洲的生活水平進行一次全國性的調查。如果能進行一次全國性的調查，把現金收入和非現金收入的因素都包括在考慮之列，便能令當局更加了解不同住戶組別的相對生活水平。

18. 英國的半官方貧窮綫

量度貧窮的方法

18.1 英國沒有劃定官方的貧窮綫。不過，一般都會採用兩條半官方的貧窮綫來衡量英國的貧窮水平及確定那些人屬於貧窮。因官方沒有劃定貧窮綫，而這兩條貧窮綫能提供長時期的資料，可作出比較，故此這兩條貧窮綫被社會福利機構和學者，認定為半官方貧窮綫。

18.2 這兩條貧窮綫都是以周年家庭開支調查的數據為基數。這項定期的調查，對象是約9 000個住戶。有關調查會列述不同成員組合及不同收入水平住戶的開支模式。

根據社會援助金額劃定的貧窮綫

18.3 第一條貧窮綫以社會援助金額為基數(政府提供的援助稱為“收入支援⁸”)，並以此作為界定貧窮的底綫。如家庭收入相等或低於社會保障金金額，即屬貧窮。

⁸ 收入支援的金額涵蓋最基本的需要：亦即在房屋、食物、衣服、燃料、照明及家庭雜項用品方面的費用。

18.4 英國社會保障署採用標準預算法計算收入支援水平，揉合了絕對貧窮和相對貧窮兩種概念的特徵。政府把收入支援水平視為在任何時間維持生計所需的最低金額，這個水平因應家庭成員數目不同而調整。在1996年，個人收入支援水平是每週27.5英鎊，而夫婦二人的家庭收入支援水平是每週71.7英鎊。

對該貧窮綫的批評

18.5 採用收入支援水平的方法來界定貧窮，會犯互相矛盾的毛病。假如政府因應社會上要求消除貧窮的政治壓力而提高收入支援的水平，貧窮人數在表面上卻反而會有所增加。相反，如政府為減少支出而決定減少收入支援金額，貧窮人數卻反而會在表面上有所減少。然而，如果以合乎邏輯的方式來界定貧窮，情況應該剛巧相反。

18.6 以家庭作為量度收入的單位，無法清楚顯示家中不同成員在貧窮程度上和收入水平方面的分布情況。此外，這個量度方法亦沒有計及那些無家可歸的人。

根據平均住戶稅後收入劃定的貧窮綫⁹

18.7 第二條貧窮綫以住戶平均稅後收入的一半來界定。如住戶的收入低於這個數額，即屬貧窮。在1995年，英國住戶平均稅後收入是每週295英鎊。

18.8 這項是建基於相對貧窮概念的量度方法，以全國普遍的生活水平為基礎來探討貧窮問題，而不是單憑估計來決定維持生存所不可缺少的基本要素。

對該貧窮綫的批評

18.9 採用相對貧窮的概念來界定貧窮並不恰當，因為相對差異只是存在於任何社會的不均現象而已。

18.10 把貧窮水平定於國民平均收入的一半，是單憑主觀判斷得出的數字。大家可以爭辯說，這條貧窮綫定得太低或太高，因而低估或高估了貧窮情況。

⁹ 這個計算方法是歐洲聯盟劃定貧窮綫的方法。

18.11 這個量度貧窮的方法亦假設賴以計算貧窮綫的統計資料正確無誤，而且定期更新。然而，由於調查會有誤差，因此這項假設可能不正確。

18.12 以相對標準來衡量貧窮不能說明人民的生活質素。

18.13 以住戶作為量度收入的單位，無法清楚顯示住戶內不同成員在貧窮程度上和收入水平方面的分布情況。此外，這個量度方法亦沒有計及那些無家可歸的人。

19. 大韓民國(韓國)

估計最低生活費

19.1 韓國政府並沒有劃定官方的貧窮綫，但卻曾研究維持最低生活水平的費用。韓國政府採用標準預算法來計算最低生活費。

19.2 韓國政府表示，估計最低生活費，對於保障人民的基本生活水平至為重要。最低生活費可以作為計算基本退休金金額、生活津貼金額，以及最低工資水平的指標。

估計最低生活費的方法

19.3 韓國政府曾於1994年進行過兩次全國性的調查。第一次調查的對象為3 000個住戶，搜集他們有關收入和資產的資料。第二次調查則於1994年6月進行，收集了這些住戶在該月內有關60種家庭開支項目的每日開支紀錄，以及指定該月其中兩天共6餐的開支紀錄。

19.4 當局調查所有項目的開支情況，例如食物、房屋、醫療及教育，然後再估計每個項目的最低費用。

調查結果

19.5 當局根據一籃子必需的物品和服務，計算出一個兩人住戶每月的最低生活費為356,000南韓圓(即445美元)¹⁰，而一個4人住戶每月的最低生活費為667,000南韓圓(即834美元)。

¹⁰ 1994年的平均匯率為1美元兌800南韓圓。

19.6 當局利用一個4人住戶的最低生活費，計算出不同大小和不同組合住戶的最低生活費。在計算時所採用的定律是，雖然住戶人數增加，但生活費的開支增幅相對較小，因為家庭成員可以共用傢具及電器用品。此外，家中有長者的住戶，相對於家中有兒童的住戶，在食物、交通和教育方面的開支亦會較少。政府根據這些因素再因應家庭成員的數目和組合來調整標準的最低生活費。

由韓國學者進行的貧窮綫研究

19.7 韓國的學者和獨立研究員曾經就該國的貧窮問題進行過多項研究。由於各項研究所採用的分析方法、所參照的年度，以至調查範圍都不盡相同，因此不同的研究所得的結果亦自然有所分別。在芸芸的研究當中，以SUH Sang Mok與韓國發展研究所(Korea Development Institute)就貧窮問題在1988年進行的聯合研究，在國際間最廣受認同。國際勞工組織把這項有關貧窮綫的聯合研究視為韓國的貧窮標準。

19.8 SUH Sang Mok利用收入替代法來量度貧窮，研究花費於必需品的開支佔收入的比例。以1981年的價格計算，一個5人家庭的貧窮綫為每月收入121,000南韓圓(即178美元)¹¹。本部未能獲得計算這條貧窮綫的細節。

19.9 學術界的研究員強調，在韓國進行貧窮研究的主要瓶頸在於數據蒐集。在進行貧窮研究時，研究人員無法就地取材，直接採用韓國統計機構蒐集的有關統計數據。因此，差不多所有這些研究所需要的數據資料，都是透過研究人員自行設計的樣本調查蒐集得來。不過，就貧窮問題進行樣本調查並非易事，自行蒐集數據不但所費不菲，而且亦需要花上較長的時間。

20. 新加坡

量度貧窮的方法

20.1 新加坡政府沒有劃定官方的貧窮綫，把貧窮的程度量化。不過，根據公共援助計劃而接受津貼的公民，一般都會被視為貧窮。如以相對貧窮的標準來看，在人均住戶收入的分布中，收入最低的20%便會被視為貧窮。

¹¹ 1981年的平均匯率為1美元兌680南韓圓。

公共援助計劃¹²

20.2 新加坡的公民如因患病、年老、殘疾或家庭遭逢不幸而無法工作，同時又無依無靠，以致無法維持生計，便可根據「公共援助計劃」申請金錢援助，但受助人須通過收入審查。

20.3 1995年，一個單身住戶的每月津貼金額為180新加坡元(124美元)¹³，而一個4人或以上住戶的每月津貼金額為535新加坡元(369美元)。而當年的國民人均收入是30,770新加坡元，如以年為單位，即公共援助金額祇佔國民人均收入的7%。1995年，在根據公共援助計劃接受津貼的受助人當中，約87%為年屆60歲以上的公民。

20.4 在新加坡，福利援助金只是發放給那些完全傷殘或長期患病的人，因為他們再無能力自力更生。為鼓勵那些尚有工作能力的人重新投入工作行列，新加坡政府不會向那些生活貧困，但並非赤貧公民發放失業津貼和其他形式的金錢援助。即使是合資格領取公共援助金的個人，他們可以領取的現金津貼亦相當微薄。政府希望透過這項政策，鼓勵自助自立的精神，並鼓勵家人互相扶持。

制定貧窮綫的困難

20.5 新加坡政府曾經指出，制定貧窮綫涉及的困難，包括：

- 怎樣去選定一籃子的物品和服務 —— 這一籃子的項目只應包括一些不可缺少的必需品，還是應該包括若干“奢侈品”如電冰箱和電視機等；
- 怎樣去計算所選定物品的價值；及
- 怎樣去釐定不同家庭的消費水平，因為不同的家庭不但成員數目和組合不同，甚至家庭成員的健康情況亦各有不同。

20.6 總括而言，制定貧窮綫的主要問題是，對於怎樣去選定一籃子的物品和服務、怎樣去計算各項目的費用，以至怎樣去釐定消費水平等各方面，都難以在社會上取得共識。

¹² 大部分新加坡人都是透過中央公積金積存個人儲蓄，以應付住屋和醫療需要。中央公積金是一種社會保障，可以在市民年老時為他們提供金錢上的支援，從而減輕退休後的貧窮情況。

¹³ 1995年的平均匯率為1美元兌1.45新加坡元。

21. 台灣

衡量最低生活費

21.1 台灣沒有劃定官方的貧窮綫。台灣的縣政府和市政府有權釐定適用於該縣或該市的每年最低生活費。然而，對於應該怎樣去計算最低生活費，卻沒有一個各方都同意的方法。台北市和高雄市政府分別採用不同的方法來計算。

21.2 在台北和高雄，兩市的政府均向貧困的居民提供生活補助。應注意的是，兩市的政府所提供的生活補助額均低於最低生活費，從而令照顧戶不會失去工作意願。

最低生活費的計算方式

台北

21.3 台北市政府採用標準預算法計算最低生活費，依照由台北市政府進行的《台北市低收入住戶查定辦法》和《台北市家庭收支調查》的數據，以計算最低生活費。每人的最低生活費為住戶平均經常性支出的40%。在1993年，每人每月的最低生活費為5,730新台幣(229美元)¹⁴。

高雄

21.4 在高雄，市政府則採用相對貧窮的概念。計算最低生活費的基數源自《高雄市低收入戶調查辦法》，住戶收入相等或少於住戶可動用收入三分之一者，即屬貧窮。在1993年，每人每月的最低生活費為4,650新台幣(186美元)。

22. 對海外國家及社會情況的觀察所得

22.1 美國有官方的貧窮綫。然而，澳洲、英國、大韓民國、新加坡和台灣均沒有官方劃定的貧窮綫。

22.2 澳洲和英國各有半官方的貧窮綫。為釐定社會保障金額的水平，大韓民國和台灣均就最低生活費進行研究(其作用與貧窮綫相若)。

¹⁴ 1993年的平均匯率為1美元兌25新台幣。

22.3 對於在美國、英國和澳洲所採用的官方或半官方貧窮綫，各界有不同的批評。澳洲和新加坡政府指出制定貧窮綫的實際問題。

22.4 對於應該怎樣去劃定貧窮綫，迄今仍沒有一個各方都同意的方法。標準預算法是較普遍採用的方法，澳洲和英國(以社會援助金額的水平為依據來劃定的貧窮綫)都是採用這個方法。亞洲地區亦多是採用標準預算法來計算最低生活費，如大韓民國和台北。

22.5 本部查詢海外政府時，懇請他們如沒有制定官方貧窮綫，解釋其中的原因，而祇有澳洲和新加坡政府作出解釋。香港的學者則指出，海外的政府多不願意制定官方貧窮綫。如果官方的貧窮綫定於高水平，政府便需要增加社會福利開支，但海外政府需要透過控制開支來處理財政赤字的問題，這個情況在經濟環境不明朗的時候尤為明顯。同時，如果把官方的貧窮綫定得過低，政府亦會受到其他政黨和壓力團體的批評。

23. 摘要

國家地區	官方貧窮綫	界定貧窮	量度貧窮	貧窮臨界點 ¹
美國	有(1969)美國社會保障總署	收入替代法	用於食物的消費比例	個人 7,995 美元 至 九人家庭 34,917 美元 (1996年)
澳洲	沒有	半官方：(康德新貧窮綫)標準預算+相對收入(更新)	墨爾本的基本工資和子女福利金	1997年第二季，標準家庭是每週450澳元
英國	沒有	半官方： (1)「收入支援」標準預算法 (2)相對收入法	社會援助金額 住戶平均稅後收入的一半	1996年，個人收入支援是每週27.5英鎊，二人家庭收入支援是每週71.7英鎊 1995年，住戶平均稅後收入是每週295英鎊
大韓民國	沒有	最低生活費：標準預算	維持最低生活水平的費用	1994年，兩人住戶每月445美元，4人住戶每月834美元
新加坡	沒有	(1)符合「公共援助計劃」援助 (2)相對收入法	領取公共援助計劃的人 人均住戶收入最低的20%	每月每人124美元至4人住戶369美元(1995年) 1995年，國民人均收入是30,770新加坡元 ²
台灣	沒有	(1)台北標準預算法 (2)高雄相對收入法	維持最低生活水平的費用 住戶稅後收入的33%	每月每人229美元(台北)(1993年) 每月每人186美元(高雄)(1993年)

註：¹ 各地貧窮臨界點的計算年份和方法，由其因應家庭組合不同而作的調整是不可以相提並論的，列出這項只是給讀者一個粗略印象的比較。

² 本部未能取得住戶收入的分佈情況。

第5部分 —— 香港的量度貧窮研究

香港政府對不劃定貧窮綫的理由

24.1 香港政府沒有劃出官方的貧窮綫，而所持理由是現時並無科學的方法設定貧窮綫，也無客觀的定義去闡明貧窮。要設定貧窮綫或界定貧窮的含義，必然會涉及主觀的價值判斷。

24.2 港府官員指出，在所有經濟體系，經濟增長是人民收入增加的主要原因。在1986至96年期間，由於香港的經濟持續增長(名義上的增幅每年平均為14.4%，實質增幅則為6%)，每個收入組別(包括低收入家庭)同期賺取的收入也大幅增加。因此，以目前價格計算，本港的住戶每月收入中位數由1986年的5,400元增至1996年的17,500元，增幅為224%。如以人均生產總值(按1990年價格)計算，也由1986年的81,528元增至1996年的125,762元，增長54%。

表4 —— 人口平均計算的本地生產總值(按1990年價格)和本地住戶每月收入中位數(按目前價格)，1986年至1996年，以港元計算

	人口平均計算的本地生產總值 (按1990年價格)	本地住戶每月收入中位數 (按目前價格)
1986	81,528	5,400
1987	91,168	6,100
1988	97,609	6,900
1989	99,076	8,300
1990	102,121	9,400
1991	106,401	10,800
1992	112,119	11,700
1993	116,967	13,000
1994	120,540	15,000
1995	122,778	16,000
1996	125,762	17,500

資料來源：政府統計處、《香港統計年刊，1997年》

24.3 港府也設有十分廣泛的政府的福利項目，包括免費／資助教育服務、租金低廉的公共房屋、資助醫護服務、再培訓計劃，以及其他由政府資助的福利服務，這些福利都有助改善殘疾人、老人、單親和低收入家庭的生活水平。當研究貧窮時，沒有把政府提供的各項福利計算在內，而單以收入來衡量生活水平，是不恰當的做法。

24.4 同時，政府有綜援保障計劃。現行綜援制度的結構，是建基於受助人的一套基本需要，目標是為這些在財政上有困難的人提供一個安全網，援助金額每年會按通脹情況調整，而且政府會在財政預算可承擔的範圍內，不時檢討援助金的水平和結構。

24.5 香港的學者（如香港大學的周永新教授和嶺南學院的呂漢光博士）指出，雖然香港政府沒有劃出官方的貧窮綫，但採用標準預算法來釐定綜援的金額，故此，領取綜援的人數多寡，可直接反映本地的貧窮程度，這方法既簡單又合適。下文分析香港的綜援保障制度。

綜合社會保障援助計劃的分析

背景及檢討方法

24.6 香港政府於1995年3月成立一個督導小組¹⁵，檢討社會保障的安排，以便研究社會保障制度的成效及有關援助是否足以應付受助人的需要。

24.7 督導小組在檢討援助金額是否足夠時，採用兩種研究方法，分別是基本需要開支預算的方法(即標準預算法)及住戶開支統計調查的方法。前者釐定援助金額的基線，規定金額不得低於該基線。住戶開支統計調查的結果則提供實際開支的資料，顯示哪幾類受助人應該領取高於基線的金額。

¹⁵ 督導小組由社會福利署署長擔任主席。小組成員包括社會福利署助理署長(社會保障)、總社會保障主任2、社署高級統計師、社會福利署署長政務助理、副衛生福利司、首席助理衛生福利司(社會福利)1、首席助理庫務司(A)及政府統計處副處長。

綜援的計算方法

24.8 香港計算綜援金額的方法採用標準預算法。計算綜援的標準預算因素包括糧食、交通、衣服鞋履、燃料及電力、家居用品、個人護理用品、個人用品、社交活動、醫療護理開支、傢具及電器用品，以及公用服務設施等。政府在計算每項開支項目的建議金額時，會考慮受助人的年齡。當局所制定的援助金水平，是要確保受助人可以取得足夠的經濟資源，並鼓勵他們參與社交活動。有關詳情，請參閱本部發表的研究報告《香港低入息住戶的收入及開支模式》附錄二(RP20/95-96)。

24.9 督導小組按政府營養師的意見，定出不同年齡組別的人的食物項目¹⁶，然後採用政府統計處提供的商品報價最低的50%的平均零售價，計算各食物項目的開支。不同年齡組別間的主要差別是對食米、肉類及蔬菜的需求量各有不同。按照假設，老年人對食米、肉類及蔬菜的需求量較成人及年青人為少。根據上述方法，政府便可計算不同家庭成員組合對食物的基本需要金額。

24.10 大部分非食物項目¹⁷的數量和使用期均由督導小組估計，有關開支則參照商品報價最低的50%的平均零售價計算。有關燃料費、電費和交通費等項目，則採取沒有領取綜援的5%最低入息組別人士的開支模式。政府計算不同家庭成員組合對這些商品及服務項目的基本需要金額。政府也曾指出，在釐定基本需要開支時，難免會涉及主觀意見。

24.11 當政府計算出不同家庭的基本需要開支後，便可制訂綜援的金額。而且，政府每年根據社會保障援助物價指數的預測增幅去檢討及調整綜援金額。指數的變動反映綜援金額的購買力。此項物價指數的組成取決於三項元素：(i)指數所涵蓋的商品及服務項目（指24.9及24.10段提及的商品和服務項目），(ii)個別商品及服務項目所佔的比重，以及(iii)個別商品及服務項目的平均零售價。

¹⁶ 食物項目計有食米、肉類、蔬菜、蛋、水果、奶粉、牛奶、麵包、油、茶等。

¹⁷ 非食物商品及服務項目可分為衣服鞋襪、耐用品、雜項用品、雜項服務、交通及車輛、燃料及電費等。

綜援的個案數目、領取人數和發放款項

表5 —— 綜合社會保障援助計劃的個案數目

類別	1994/95年度 個案數目 ¹	1995/96年度 個案數目 ¹	1996/97年度 個案數目 ¹	截至1997年 12月個案 數目 ²	1995/96年度 及1996/97年 度個案數目 的變動	1995/96年度 及1996/97年 度個案數目 變動的%
高齡	72 468	84 243	98 765	109 150	+14 522	+17.2%
單親家庭	6 453	8 982	13 303	15 849	+4 321	+48.1%
低收入	991	1 814	3 102	4 148	+1 288	+71.0%
失業	5 302	10 131	14 964	16 976	+4 833	+47.7%
病患及傷殘 ³	19 659	24 508	29 760	33 239	+5 252	+21.5%
其他	4 588	6 523	6 826	7 570	+303	+4.6%
總計	109 461	136 201	166 720	186 932	+30 519	+22.4%
新申請個案 數目	49 906	63 154	76 350	59 290 ²	+13 196	+20.9%
新申請個案佔 個案總數的%	45.6%	46.4%	45.8%	不適用	不適用	不適用

註：¹ 個案指單身個人或家庭，年度是4月1日至3月31日的財政年度

² 由1997年4月1日至1997年年底的數值

³ 這個類別由失明、失聰、肢體傷殘、精神病患和其他病患組成

資料來源：社會福利署、《香港統計月刊，1997年12月》

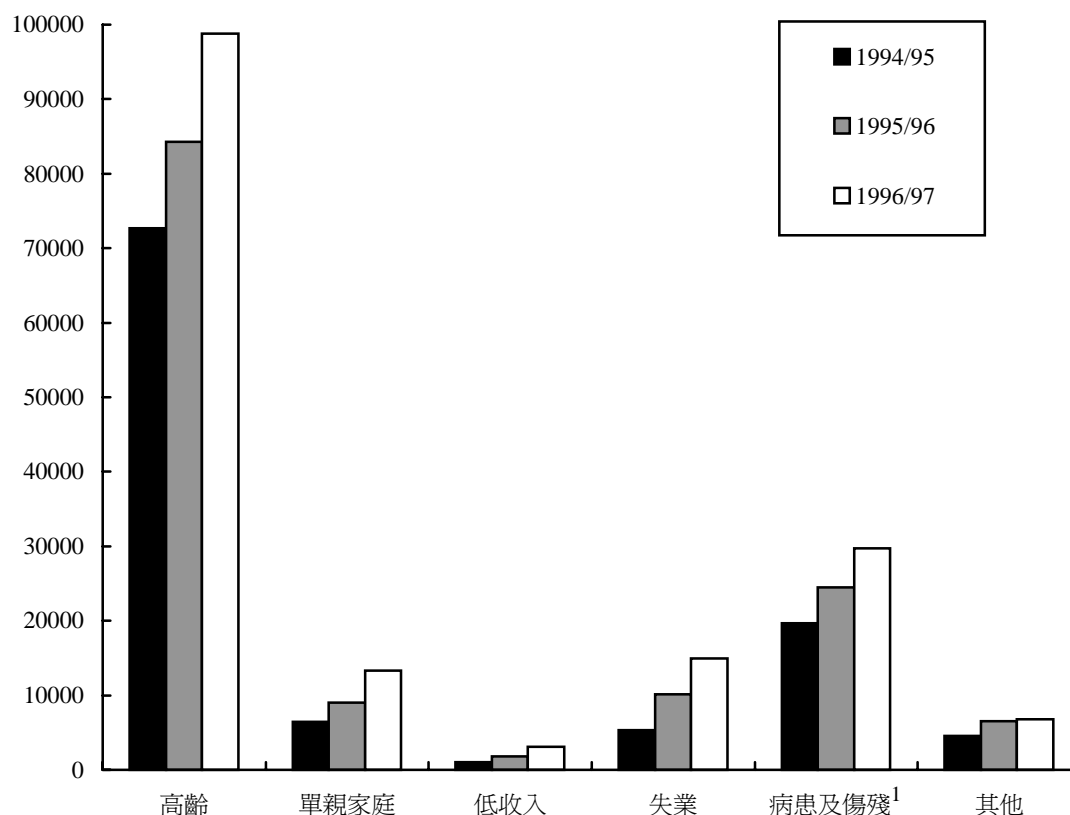
表6 —— 綜合社會保障援助計劃的領取人數和發放款項

	1994/95 年度	1995/96 年度	1996/97 年度	截至1997 年12月 ¹	1995/96年度 及1996/97年 度的變動	1995/96年度 及1996/97年 度的變動%
估計接受綜 援的人數	140 400	185 100	234 100	282 600	49 000	+26.5%
發放款項 (千元)	3,426,788	4,831,097	7,127,748	7,042,395	2,296,651	+47.5%

註：¹ 由1997年4月1日至1997年年底的數值

資料來源：社會福利署、《香港統計月刊，1997年12月》

圖1 —— 綜合社會保障援助計劃，1994/95、1995/96和1996/97年度個案數目



註：¹ 這個類別由失明、失聰、肢體傷殘、精神病患和其他病患組成。

24.12 在綜援個案中，高齡類別佔最多數。此類個案在1995/96年度及1996/97年度間的絕對增長額為各類個案之冠，期間增加的個案為14 522宗，升幅達17.2%。

24.13 在所有綜援個案中，失業個案也大幅增多。此類個案由1994/95年度的5 302宗升1996/97年度的14,964宗。

24.14 在1995/96及1996/97兩年度期間，低收入個案的增長率佔第一位，達71%。單親家庭個案的增幅亦頗高，達48.1%。

24.15 截至1997年12月底，估計接受綜援的人數為282 600，約佔香港人口的4.5%，按趨勢來看，綜援人數仍將繼續增多。同時，綜援發放的款項急促增長，在1996/97年度，較上年度增多47.5%。

表 7 —— 綜援受助人的每月平均綜援金額

住戶人數	1997/98年度估計每月平均綜援金額 ¹ (港元)
1	3,250
2	5,610
3	8,510
4	10,740
5或以上	13,860
總體	4,550 ²

註：¹ 援助金額按合資格領取綜援的家庭成員數目而定

² 每宗綜援的平均發放金額

資料來源：社會福利署

24.16 在1997/98年度，政府發放的每月平均綜援金額，由一人住戶的3,250元至5人或以上住戶的13,860元。在1996年，香港住戶每月入息中位數是17,500元。

香港社會服務聯會和樂施會的合作研究

24.17 1996年12月，香港社會服務聯會和樂施會撰寫了一份研究報告，名為「香港低開支住戶開支模式研究」，這研究透過再分析香港政府統計處《一九九四至九五年度住戶開支統計調查》(以下簡稱「開支調查」)的結果，探討：(i) 香港低開支住戶開支模式的特點和變化；(ii) 分析低開支住戶的開支模式；及 (iii) 估計香港赤貧戶的數目。

24.18 統計處在94年10月至95年9月期間進行的「開支調查」，當中有5 591個非接受綜援的住戶。研究員根據住戶總開支排列，將住戶分為八個組別，以最低5%、10%、15%、20%、30%、40%、及50%開支組別為分界線。

24.19 這項低開支住戶開支模式研究採用收入替代方法來劃定貧窮綫，研究員定義貧窮為「個人或家庭的收入不足以維持基本和必需的生活開支」。而「基本和必需的生活開支」則是相對特定的時間、地域及社會習慣而言的。「赤貧戶」是指該「住戶的收入不足以支付基本及必需的食物開支」。

低開支住戶的開支模式

24.20 在分析低開支住戶開支模式(1994/95)後，研究員發現以下幾個特點：

1. 食物及房屋開支佔總開支非常高的比例。
2. 房屋開支比食物開支的彈性更低。
3. 食物開支比例隨總開支增加出現先升後跌(轉捩點)的情況。
4. 人數少住戶較為貧窮，他們把較大比例資源放在房屋上。
5. 私人樓宇貧窮住戶的貧窮狀況較公屋貧窮住戶嚴重，他們的房屋開支比公屋低開支戶高四成至一倍。

低開支住戶開支模式分析及低開支住戶的特性

24.21 研究發現香港的貧窮狀況在84/85至94/95這十年期間出現惡化的趨勢，而房屋開支的上升是其中一個主要因素。

24.22 赤貧戶「縮食」的情況十分嚴重。一人住戶最低5-10%開支組別在食物方面的每月開支比單身綜援老人還要低125元，而最低5%開支組別每月食物開支比政府的「基本需要開支預算」還少了34%。

24.23 研究也發現各人數住戶的最低5%開支組別的食物開支已到達一個極低水平，數字顯示有76 000戶或26萬人的食物開支平均每人每月不足630元。亦即是說，這些住戶收入不足以支付基本和必需的食物開支，屬於赤貧之列。

住戶人數	最低5%開支組別每人 每月平均食物開支	戶數	人數
1	525	7 000	7 000
2	606	13 000	26 000
3	629	16 000	48 000
4	594	21 000	84 000
5及以上	504	19 000	98 800
總數		76 000	263 800

資料來源：黃洪及蔡海偉，香港低開支住戶開支模式研究，香港社會服務聯會及樂施會，一九九六年十二月

24.24 研究估計生活在赤貧狀況的非綜援住戶數目及人數為：

住戶人數	赤貧住戶 比例 ¹	戶數	人數	每月食物 開支水平	每月總 開支水平
1	12.5%	16 000	16 000	1,201	2,289
2	7.5%	20 000	39 000	1,976	4,025
3	7.5%	24 000	73 000	2,870	5,824
4	12.5%	53 000	213 000	4,132	8,509
5及以上	7.5%	28 000	145 000	3,953	8,082
總數		141 000	486 000		

註：¹ 在每個住戶人數組別，有7.5%或12.5%的戶數，用於食物的消費仍然不足。
資料來源：黃洪及蔡海偉，香港低開支住戶開支模式研究，香港社會服務聯會及樂施會，一九九六年十二月

24.25 根據研究結果，在1994至95年間香港約有141 000個非領取綜援住戶生活處於赤貧的情況下，赤貧戶約佔全港住戶總數的9.3%，總人數則約49萬人。同期，領取綜援的約有11萬個住戶或15萬人。整體合計，全港約共有25萬個住戶生活處於赤貧狀況(約佔全港住戶的15.5%)，或64萬人(約佔全港人數的11%)。

批評

24.26 香港社會服務聯會和樂施會的合作研究，估評每人每月祇能最多可用630元來購買食物，即如食物支出少於這數值便屬於貧窮。基於住戶開支調查的原數據是保密的，研究員祇可根據統計處提供的資料，估計食品的支出，所以這個分界點的準確程度存有疑問，意即這個分界點可能被低估或高估。

24.27 再者，整個分析將住戶分為八個組別，計算每組的食物支出比例，故祇有八個數值作出分析，由於數據有限，研究結果可能出現偏差。

香港社會保障學會的研究

24.28 1997年9月，香港社會保障學會根據政府統計處數字，發表一項貧窮的研究結果。該研究提出一個量度貧窮的方法：住戶個人平均收入(household income per capita)。簡單而言，該會利用住戶收入，除以住戶人數，得出住戶個人平均收入。計算收入少於中位數一半的人口，得出該人口佔整體的百份比，作為量度貧窮人數的一個指標。收入貧窮綫訂為中位數一半，即是「住戶個人平均收入」少於中位數一半的人，便被列為窮人。

計算方式

24.29 研究員從25年(1971至96年)來6次香港人口普查和抽查中，得出住戶收入和住戶人數的資料，從而計算每一組別的住戶個人平均收入，於是得出「住戶個人平均收入分佈」(household income per capita distribution)。計算「貧窮率」的步驟如下：

1. 計算分佈的中位數(Median)；和中位數的一半數值
2. 計算收入低於中位數一半的人口；及其所佔整體人口的百份比，這稱為「收入貧窮率」(income poverty rate)

計算結果

24.30 從以上方法中，研究員計算出25年來香港收入貧窮率，結果列出如下：

表8 —— 香港收入貧窮率1971-1996

年份	1971	1976	1981	1986	1991	1996
香港人口(百萬計)	3.94	4.4	5.11	5.49	5.67	6.22
一半人口 ¹ (百萬計)	1.89	1.88	2.43	2.65	2.71	3.03
收入中位數 (median) (港元)	139	450	745	1,375	2,963	5,463
收入中位數一半(港元)	69	225	372	688	1,481	2,732
收入中位數一半的人口 (萬人)	40.25	50.39	67.26	60.55	96.4	114.23
收入貧窮率(%)	10.65	13.36	13.82	11.41	17.78	18.85

註：¹ 在6次人口普查或抽查中，住戶人數組別分別為6和10。在71、81、86和91年，多於10人的住戶計算在10人住戶之中。在76和96年，多於6人的住戶計算在6人住戶之中。故此，這個限制低估了多人數住戶的人口，從而也低估了全港的總人口。

資料來源：莫泰基、梁成安，香港貧窮率，香港社會保障學會，一九九七年九月。

24.31 從上表可見，收入貧窮率由1971年一直上升至1996年。祇在1981至1986年間出現減少。

24.32 由於收入貧窮率純基於收入多少來分析，是沒有考慮資產的因素。從收入貧窮率計算出來的貧窮人數，當中會有部份其資產是超過基本水平的。但鑑於香港沒有人口資產研究數據，只能參考香港高齡津貼資產申報百分比作出修訂。研究員估計的資產貧窮率(即合乎資產申報水平的貧窮率)約為收入貧窮率的75%。這「資產貧窮率」所引申出來的「資產貧窮人數」，即其住戶個人平均收入低於中位數的一半，而其資產合乎申報標準以下的人，亦即稱為「貧窮人口」，其佔總人口百分比即為「貧窮率」。依此所計算出來的香港多年貧窮情況可見表9：

表9 —— 香港貧窮率1971-1996

年份	1971	1976	1981	1986	1991	1996
香港總人口(百萬人)	3.94	4.40	5.11	5.49	5.67	6.22
低於收入中位數的一半人口(萬人)	40.25	50.39	67.26	60.55	96.40	114.23
收入貧窮率(%)	10.65	13.36	13.82	11.41	17.78	18.85
貧窮率(%)	7.99	10.02	10.36	8.56	13.4	14.14
貧窮人數(萬人)	30.19	37.79	50.45	45.41	72.30	85.67

資料來源：莫泰基、梁成安，香港貧窮率，香港社會保障學會，一九九七年九月。

24.33 從上列的計算結果，香港在1996年有85萬的窮人，較五年前的72萬人，增長18.5%；與十年前的45萬，增長88.7%。

批評

24.34 香港社會保障學會的貧窮定義是採用相對貧窮(即收入中位數)的概念，故此未能說明窮人的實際生活情況，而且以此中位數作為貧窮指標，貧窮在任何富裕社會都會出現。香港社會保障學會的研究祇指出香港的貧富懸殊現象在過去25年日漸嚴重，但窮人的生活質素如何轉變，則不能顯出。

第6部分 —— 分析

25. 研究結果撮要

25.1 迄今仍沒有一個世界各國認同的貧窮定義。嘗試以絕對標準界定貧窮的方法，有謬誤之處。貧窮是一個由社會各方共同締造的概念，所以其定義不能一成不變，需要因應所處的時空和當地的社會情況而改變。

25.2 相對貧窮的概念無法說明貧苦大眾的實際生活狀況。英國和歐洲聯盟採用相對貧窮的方法，是因為這個界定方法粗略而易於採用，其實這祇可量度社會上收入不均的情況。

25.3 至於採用收入替代法方面，要計算大小不同家庭的收入水平轉折點(即貧窮水平)需要花費大量人力物力，而且需要緊貼社會不斷轉變的消費模式。

25.4 基於上述原因，標準預算法是比較可取。這個方法是量度一個人需要多少收入，才足以購買維持生活所需最少的基本必需品。雖然這是研究員最常採用的界定貧窮方法，但這個方法亦有問題，就是迄今仍沒有一套完備的基本必需品清單。

25.5 標準預算法廣泛被國際組織用來界定貧窮，其中包括世界銀行和國際勞工組織。澳洲和英國(以社會援助金額的水平為依據來劃定貧窮綫)也是採用標準預算法。亞洲地區 —— 如大韓民國和台北 —— 亦是採用標準預算法來計算最低生活費(其作用與劃定貧窮綫的作用相若)。香港政府在計算綜援金額時，亦採用標準預算法。

25.6 有一點必須強調，研究人員如要制定有意義的貧窮綫，首先必須清楚了解窮人的需要。同時，亦需要進行研究，以決定應該怎樣去區別窮人和非窮人。

參考資料

1. A.B. Atkinson, *Incomes and the Welfare State*, Cambridge University Press, 1995
2. Bradley R. Schiller, *The Economics of Poverty and Discrimination*, 1995
3. Carol Walker, *Managing Poverty: The Limits of Social Assistance*, 1993
4. Clare Blackburn, *Improving Health and Welfare Work with Families in Poverty*, 1994
5. *Concern for Vulnerable Groups in the International Year for the Eradication of Poverty: Annual Submission to the Governor for Policy Address 1996*, The Hong Kong Council of Social Service, May 1996
6. *Concern for Vulnerable Groups*, The Hong Kong Council of Social Service, May 1996
7. David Cheal, *New Poverty: Families in Postmodern Society*, 1996
8. Else Oyen, S. M. Miller and Syed Abdus Samad, *Poverty: A Global Review*, Scandinavian University Press, 1996
9. Ernesto M. Pernia, *Urban Poverty in Asia*, 1994
10. *Escaping the Poverty Trap*, Asian Development Bank, 1993
11. Hamid Tabatatbai, *Statistics on poverty and income Distribution: An ILO compendium of data*, 1995
12. *Journal of Social Policy*, Cambridge University Press, Volume 16, April 1987
13. Lawrence Mishel and Jared Bernstein, *The State of Working America 1992-1993*, Economic Policy Institute
14. LegCo Panel on Welfare Services, Minutes of Meeting held on 08 November 1996 at 10:45am, LegCo Paper No. CB(2) 648/96-97
15. LegCo Panel on Welfare Services, Minutes of Special Meeting held on 20 March 1997 at 2:30pm, LegCo Paper No. CB(2) 2607/96-97
16. LegCo Panel on Welfare Services, Record of Meeting held on 08 November 1996 at 10:45am
17. LegCo Panel on Welfare Services, Record of Special Meeting held on 20 March 1997 at 2:30pm
18. Nelson W. S. Chow with assistance from Lit Kowk Yuen, Chan Pak Kuen and Cheng Yeung Hung, *Poverty in an Affluent City: A Report of a Survey on Low Income Families in Hong Kong*, Department of Social Work, The Chinese University of Hong Kong, 1982
19. Official Record of Proceedings of Legislative Council on 02 June 1993
20. Official Record of Proceedings of Legislative Council on 09 October 1996
21. Official Record of Proceedings of Legislative Council on 22 February 1995
22. Official Record of Proceedings of Legislative Council on 27 November 1996
23. Official Record of Proceedings of Provisional Legislative Council on 17 December 1997
24. Peter Alcock, *Understanding Poverty*, Macmillan Press Ltd, 1993
25. Peter Saunders, *The Poverty Line: Methodology and Measurement*, SWRC Reports and

-
- Proceeding No. 2, October 1980
26. Peter Townsend, *A Poor Future*, The Friendship Group, 1996
 27. Peter Townsend, *Poverty in the United Kingdom, 1982*
 28. Peter Townsend, *The International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf, 1993
 29. Peter Travers and Sue Richardson, *Living Decently: Material Well-being in Australia*, Oxford University Press, 1993
 30. Quibria, *The Gender and Poverty Nexus: Issues and Policies*, Staff Paper No. 51, November 1993
 31. Sanford F. Schram, *Words of Welfare: The Poverty of Social Science and the Social Science of Poverty*, 1993
 32. Sheldon Danziger and Peter Gottschalk, *American Unequal*, 1995
 33. *Social Security Programs in the United States*, US Department of Health and Human Services, Social Security Administration, Office of Research and Statistics
 34. *Social Security Research: The Definition and Measurement of Poverty*, Department of Health and Social Security
 35. The Poverty Research Project, *A Student Training Manual and Film Documentary on Social Research Methods*, City University of Hong Kong, 1996
 36. The World Bank, *Poverty Reduction Handbook*, 1993
 37. The World Bank, *World Development Report 1990*, Oxford University Press, June 1990
 38. The World Bank, *World Development Report 1995*, Oxford University Press, June 1995
 39. The World Bank, *World Development Report 1996*, Oxford University Press, June 1996
 40. The World Bank, *World Development Report 1997*, Oxford University Press, June 1997
 41. Timothy M. Smeeding, Michael Higgins and Lee Rainwater, *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative perspective: the Luxembourg income study (LIS)*, The Urban Institute Press, 1990
 42. *Towards Social Security for the Poor in the Asia-Pacific Region*, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 1996
 43. 史文鴻及吳俊雄，*香港貧窮不同面貌研究：研究報告一九九七*，香港嶺南學院通識教育學院，香港大學社會學系及香港明愛青少年及社區服務
 44. *台北市低收入戶認定標準與其福利措施之績效評估*，台北市政府社會局，輔仁大學社會工作系，中華民國八十一年六月
 45. 呂漢光，*收入分配與經濟發展*，商務印書館(香港)有限公司，一九九七年四月版

-
46. 完全反貧窮手冊，台北市社會救助服務手冊
 47. 扶貧與就業：社會保障國際圓桌會議論文集，香港理工大學應用社會科學系及香港社會保障學會，一九九四年
 48. 莫泰基，香港貧窮與社會保障，中華書局(香港)有限公司，一九九三年八月版
 49. 黃洪及蔡海偉，香港低開支住戶開支模式研究，香港社會服務聯會及樂施會，一九九六年十二月
 50. 詹宜璋、王正，消費支出、最低生活保障與老年基礎年金給付水準之研究，行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組，經社法制論叢，中華民國八十三年七月出版
 51. 蔡明璋，台灣的貧窮：下層階級的結構分析，巨流圖書公司，一九九六年八月版
 52. 臨時立法會福利事務委員會一九九七年十月三日會議的文件，文件編號：臨立會CB(2)389號
 53. 莫泰基、梁成安，香港貧窮率，香港社會保障學會，一九九七年九月
 54. 立法會秘書處研究報告，香港低入息住戶的收入及開支模式，一九九六年九月，文件編號：RP20/95-96
 55. 立法會秘書處研究報告，香港與若干選定國家的社會援助水平決定因素的研究，一九九六年六月，文件編號：RP13/95-96
 56. 香港政府統計處，香港統計年刊，一九九七年版
 57. 香港政府統計處，香港統計月刊，一九九七年十二月