

二零零九年十一月九日
資料文件

立法會福利事務委員會 貧窮的定義

目的

本文件載列有關貧窮定義的背景資料，以及前扶貧委員會就這課題的討論，供委員參考。

貧窮的定義

2. 貧窮的概念有不同的詮釋。因受主觀價值及文化的影響，貧窮的定義難以取得共識。然而，總括而言，林林總總的貧窮定義源自兩個主要學說，即*絕對貧窮*及*相對貧窮*。

絕對貧窮

3. 以絕對標準來界定貧窮的理論基礎是「僅足生存」的概念，即那些沒有足夠資源負擔若干被認為是維持個人或家庭的生計必不可少的物品和服務的人，便被視為「貧窮」。通常，這個方法會令人聯想到一個足以涵蓋「必不可少」物品和服務所需的財政援助水平。然而，這個方法最大的局限是只集中量度個人的生存需要，而忽視個人在社會上生活的需要。如何認定哪些物品和服務屬「必不可少」，以及個別項目應如何量度，兩者均涉及主觀判斷，因而備受爭議。此外，不同人士及家庭各有所需，單一的財政援助水平未必適用於所有人士。在香港，綜合社會保障援助（綜援）計劃已為貧窮、失業及低收入人士等提供財政上的安全網，讓他們能夠應付生活上的基本需要，實際的援助金額按個別住戶的基本需要而定。

相對貧窮

4. 缺乏資源享有社會上一般人的慣常生活方式、類型的飲食、活動、生活條件及環境的人，便會被視為生活在相對貧窮中¹。

5. 有些組織嘗試以「住戶入息中位數」來理解貧窮情況，即如果家庭的住戶收入少於住戶入息中位數的某個比率（如百分之五十），便被界定為貧窮。不過，採用收入中位數的哪一個比率為計算貧窮的基礎，難免涉及主觀判斷。而且，以收入為基礎量度貧窮有一定局限，因為它沒有把下述各點計算在內：

- 政府提供的非收入利益和廣泛的社會福利和資助服務，例如教育、醫療及房屋等；
- 稅務政策的影響 - 稅務減低了收入相對較高的人士的可動用收入，而在香港，低收入人士大都不在稅網之內；及
- 有關人士的資產／儲蓄及其他個人資源，如家庭的支援。

6. 值得注意的是，在本港不少按此收入基準被界定為「貧窮」的人士，正透過領取綜援及／或享有政府提供的其他經濟援助，應付生活上的基本需要。現時，本港共有約 490 000 名綜援受助人，二零零九至一零年度的綜援開支預計約為 183 億元，佔政府經常開支百分之八。如果把公共福利金計劃下的高齡津貼及傷殘津貼亦計算在內，則有關總開支更高達 271 億元，佔政府經常開支百分之 11.9。

¹ Peter Townsend. (1979). *Poverty in the U.K.* Harmondsworth: Penguin; London.

7. 歐洲委員會亦有採用類似的方法界定貧窮²，但這個標準並不代表個別歐盟國家的貧窮線。該委員會亦指出，有關指標「並不是有關人士身處貧窮境況的必然或足夠條件……這指標是用以衡量貧窮風險的一個參考方法。」³因此，我們必須小心詮釋以這個標準所計算出的數據，以免誤解或誇大貧窮情況。

8. 只參考以收入為基礎的貧窮線，對於制定扶貧政策未必有幫助。因為根據有關定義，社會上總會有一部分人因為入息相對較低而被視為「貧窮人士」，不論他們是否擁有資產／儲蓄，或生活是否有真正的困難。即使經過一段時間，社會的經濟狀況有所改善，這種「相對」貧窮仍然會存在。

收入差距

9. 有評論以堅尼系數⁴（一個顯示經濟體系內住戶收入分布大概情況的系數）來理解貧窮問題。然而，收入差距與貧窮是兩個截然不同的概念。堅尼系數上升並不一定表示貧窮情況惡化，因為貧富兩者的收入可能同時增加，只是增幅或有不同。同樣地，即使堅尼系數的數值小，人們的收入及生活亦可能處於低水平，只是他們彼此之間的收入並沒有顯著的差別而已。

10. 一般來說，在農業和製造業比重較高的經濟體系，就業人士的收入差距會較少。然而，香港是開放型都會經濟體系，匯集了發展成熟、多元化和國際化的服務業活動。我們僱用了不同技術水平的工人，不同人士的收入難免會有較大差距。

² 根據歐洲委員會的定義，在等值收入低於國民等值收入中位數 60% 的家庭中生活的人士，便是生活在貧窮中。

³ 歐洲委員會（2004）社會融和聯合報告。

⁴ 堅尼系數的數值介乎 0 與 1 之間，數值越大，表示收入差距越大。

11. 多年來，香港在人口和經濟結構上經歷很大的轉變：

- 持續向知識型經濟轉移令社會上對高學歷和技術的專業及管理人員的需求不斷增加，創造了很多較高薪的職位，進一步拉闊了技術水平較高人士及技術水平較低人士的收入差距。這個現象在其他知識型及發展迅速的經濟體系，如美國、英國、澳洲、加拿大、新加坡、台灣、泰國、馬來西亞及印度等，亦十分普遍。
- 人口持續高齡化及住戶趨向小家庭化，導致長者家庭的數目上升。由於不少長者均沒有收入，而是靠個人儲蓄和子女供養維持生計，低收入家庭的數目因而有所增加。

12. 雖然上述因素令香港的堅尼系數上升，但政府的各項措施，如稅務政策及社會資助，均有助促進社會利益的轉移，減低收入差距。在二零零六年，未經調整的香港堅尼系數為 0.533。但如果我們把稅務（包括薪俸稅、物業稅、差餉及政府租金）及社會資助（包括房屋、醫療及教育各種資助）的影響計算在內，並撇除住戶人數減少的影響，除稅及利益轉移後按人口計算的堅尼系數在二零零六年為 0.427，與一九九六年經調整後的數字相同，亦只是較二零零一年輕微上升 0.006。這顯示在上述期間，以每個家庭成員為基礎及把收入重新分布計算在內後，其收入差距的變化不大。

了解香港的貧窮問題

13. 前扶貧委員會曾就如何量度香港的貧窮進行深入討論。該委員會認為香港是一個富裕的城市，不能單以「絕對貧窮」的概念或「維持基本生活的能力」來理解貧窮問題，也不能採用單一的貧窮線衡量收入貧窮，而是必須同時考慮弱勢社羣的實際情況和需要，包括能否得到生活上必需的服務和機會，例如房屋、醫療、教

育、就業等。

14. 政府認同前扶貧委員會的意見，並一直採用該委員會提出的一套 24 個多元化的指標（見附件），監察香港的整體貧窮情況。在這 24 個貧窮指標當中，18 個是以人生不同階段為基礎，涵蓋兒童和青少年、在職人士和成人，以及長者；其餘六個以地區為本的指標，反映不同地區的貧窮情況。透過這些指標，我們可以從不同角度審視香港的貧窮問題，了解弱勢社羣及各區居民的需要，以制訂和評估各項幫助有需要人士的政策。有關指標會定期更新，及上載至勞工及福利局的網頁供公眾參閱。

15. 與收入相關的指標參考了「平均綜援金額」。前扶貧委員會認為，以此界定個別人士是否生活貧困屬於恰當，因為社會普遍採用並認同平均綜援金額能應付基本生活所需。如果單以此標準界定香港的貧窮人口，二零零八年的 0 至 59 歲貧窮人士約為 517000 人；如果把清貧長者⁵也計算在內，貧窮人士的總數約為 714900 人。雖然香港的整體人口不斷增長，但貧窮人口在二零零三年至二零零八年期間持續下降。然而，正如前扶貧委員會指出，有關數字僅有助監察一般情況，我們必須小心詮釋，因為單看與收入相關的指標，並不能反映香港的實際貧窮情況。

處理貧窮問題

16. 政府一向非常重視扶貧工作，並採取務實和多管齊下的方式處理貧窮問題。我們認為處理貧窮問題的關鍵在於推動經濟發展以創造更多就業機會，同時提供培訓及再培訓的機會，以提升勞動人口（尤其是中年及低收入人士）的競爭力和技能。同時，我們亦要繼續投資

⁵ 清貧長者指高齡綜接受助人，及／或那些居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的長者。

教育和兒童發展，促進社會流動，減少跨代貧窮。

17. 在二零零七年，政府成立了由勞工及福利局局長出任主席的扶貧專責小組（專責小組），統籌政府內部處理扶貧相關事宜的工作。專責小組已全力跟進前扶貧委員會提出的 53 項建議，大部分建議亦已落實，包括開展為數三億元的兒童發展基金先導計劃，加強各項培訓和再培訓工作，提升青年、中年及低收入人士的技能和競爭力，加強接觸隱蔽及獨居長者，以及落實偏遠地區交通費支援計劃等。現時，政府正進行最低工資立法，目的就是建立一個恰當的最低工資制度，保障基層勞工。

18. 此外，政府在過去兩年亦因應經濟情況，先後推出特別措施以協助低收入住戶及有需要人士，例如向綜援金及公共福利金受助人發放一次性的額外津貼、增加投放於再培訓的資源、推行短期食物援助計劃，以及擴大就業計劃等。政府亦有透過「社會投資共享基金」、「攜手扶弱基金」等，起動官、商、民的力量，協助弱勢社羣由受助過渡到自強。專責小組會繼續透過定期更新多元指標，監察香港的貧窮情況。

勞工及福利局
二零零九年十一月

貧窮指標

兒童／青少年（0至14歲／15至24歲）

1. 無業家庭的0至5歲及6至14歲兒童
2. 入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲及6至14歲兒童
3. 單親及入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲及6至14歲兒童
4. 0至5歲及6至14歲的綜援受助人，以及15至21歲的兒童綜援受助人
5. 16至19歲青少年的就學比率
6. 20至24歲具專上教育程度人士
7. 15至19歲及20至24歲的待學待業青少年
8. 在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的0至5歲及6至14歲兒童

在職人士／成人（15至59歲）

9. 無業家庭的15至19歲及20至59歲人士
10. 入息低於平均綜援金額的家庭的15至19歲及20至59歲人士
11. 15至19歲、20至24歲及25至59歲失業人士
12. 失業六個月或以上及12個月或以上的人士
13. 每周工作35小時或以上而每月就業收入少於中位數50%的15至19歲、20至24歲及25至59歲受僱人士
14. 領取綜援一年或不足一年及超過一年的健全成人
15. 因永久傷殘／暫時傷殘／健康欠佳領取綜援的成人

長者（60歲或以上）

16. 高齡綜援受助人
17. 公立醫院及診所的醫療收費減免機制下的年長病人人數
18. 在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的長者

社區

19. 無業家庭（按地區劃分）
20. 入息低於平均綜援金額的家庭（按地區劃分）
21. 入息低於平均綜援金額的單親家庭（按地區劃分）
22. 每月家庭入息中位數（按地區劃分）
23. 每月就業收入中位數（按地區劃分）
24. 失業人士和失業率（按地區劃分）