

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1225/12-13號文件

檔 號：CB2/HS/1/12

2013年5月31日內務委員會會議文件

扶貧小組委員會有關制訂貧窮線的報告

目的

本文件旨在匯報扶貧小組委員會(下稱"小組委員會")就制訂貧窮線的商議工作。

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。內務委員會在2012年10月成立了小組委員會，研究紓緩貧富懸殊和扶貧的相關政策和措施，並跟進即將重設的政府扶貧委員會的工作。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

4. 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。

5. 小組委員會在2012年12月11日及2013年4月27日就制訂貧窮線與77個團體和個別人士及政府當局會晤。曾向小組委員會提交意見的團體一覽表載於**附錄II**。小組委員會亦在2013年5月8日與政府當局進一步商討該事宜。

小組委員會的商議工作

貧窮線的功能

6. 政府當局指出，扶貧委員會及專責小組同意貧窮線有以下三個主要功能 ——

- (a) 了解貧窮情況：量化香港的貧窮情況，聚焦分析處於貧窮線以下不同組群，並就貧窮的形態和成因進行深入研究；
- (b) 協助制訂政策：引導政府的政策方向，善用有限資源，令扶貧政策更適切及到位；及
- (c) 審視政策成效：量化評估政策介入措施的成效。

7. 扶貧委員會及專責小組亦同意貧窮線應符合以下五個制訂原則 ——

- (a) 量度：貧窮線必須切合本地特有的社會經濟狀況，其結構性轉變亦可容易納入系統內，以便有效地對貧窮情況作出可靠的統計量度；
- (b) 國際可比性：貧窮的量度須盡可能參考國際做法，以增加公信力、認受性、可比性和實用性；
- (c) 數據支持：數據必須能定期蒐集，以便更新貧窮量度結果，作長期以至有系統性的監察；
- (d) 成本效益：過程要考慮資源及編製時間，包括在蒐集合適使用的數據及整理結果等方面，以適時反映最新情況；及
- (e) 整理及解讀：量度須力求簡單易明，方便綜合分析，深入淺出，好讓社會大眾能透徹從量化指標數據理解問題的核心。

8. 有團體代表認為，貧窮線應該有一定的指標作用，若市民生活低於這個水平，政府應有責任協助市民改善生活，令其高於貧窮線的水平，這才是貧窮線作為扶貧指標的作用。另外，亦有團體代表認為，制訂貧窮線除了須符合國際可比性的原則及有審視政策成效的功能外，亦須具規範性，即是能設定社會認可的最低基本生活標準，而政府應有底線責任令市民的

生活高於最低標準，從而令他們改善生活及脫貧。小組委員會委員強調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。

9. 政府當局指出，貧窮線並非要直接與設有資格審查的不同支援計劃掛鉤。貧窮線不是扶貧線。貧窮線是一個分析工具，能幫助政府當局識別、鎖定有需要的群組，並長時間分析和監察政府政策介入的成效。

以絕對貧窮或相對貧窮制訂貧窮線

10. 據政府當局表示，制訂貧窮線有兩個主流方法，分別是採用絕對貧窮和相對貧窮的概念。簡而言之，前者定義貧窮人士為那些不能達致僅足生存或基本需要的人；而後者則視那些生活水平較普羅大眾為低的人為貧窮人士。

11. 扶貧委員會及專責小組知悉，以相對貧窮的概念制訂貧窮線與其他大部分已發展經濟體的國際做法一致，例如經濟合作及發展組織(下稱"經合組織")和歐洲聯盟(下稱"歐盟")。扶貧委員會已採納專責小組的建議，以相對貧窮概念制訂貧窮線。

12. 有小組委員會委員認為，只採用相對貧窮的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。

13. 政府當局指出，以相對貧窮概念制訂貧窮線，以此編製的統計數據較容易和國際做法作大致上的比較。此外，在香港這個已發展的經濟體，只把不能達致僅足生存的人界定為貧窮較難獲得社會的廣泛認同¹。在香港現今的經濟環境，要解決貧窮問題，政府當局需着眼於那些擁有較少生活資源的人。

14. 政府當局強調，縱然扶貧委員會和專責小組察悉此概念有其局限(例如純以住戶收入為標準，不計入資產；以及統計上將永遠有一部分人士低於貧窮線)，採用相對貧窮的概念較能達致上文第9段所述扶貧線作為鎖定群組、分析和監察政策成效的目的。

¹ 政府當局指出，曾有建議以綜合社會保障援助(下稱"綜援")水平劃定一條絕對貧窮線，根據此基準所劃定的貧窮線，貧窮人口超過70萬人，但此建議不獲市民普遍接受。

如何劃定貧窮線

15. 經合組織以住戶可支配收入²中位數的一半(50%)為貧窮線，歐盟則以該中位數的60%來劃線。扶貧委員會同意專責小組的建議，以收入為基礎，並以住戶入息中位數³的一半訂立貧窮線。

以收入為基礎

16. 小組委員會贊同部分團體代表的意見，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。

17. 政府當局解釋，政府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政府統計處每五年進行一次(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。

劃定貧窮線的基準

18. 大部分團體代表及部分小組委員會委員均認為，以住戶入息中位數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，入息中位數的50%為\$3,650，該數額遠低於該等住戶的平均綜援金額(\$4,351)。他們認為入息中位數的50%已是絕對貧窮的水平，貧窮線不應低於該水平。有委員認為政府當局應就以50%或60%來劃定貧窮線諮詢公眾。

19. 政府當局解釋，以住戶入息中位數的50%制訂貧窮線，是國際和本地的普遍做法。例如，經合組織以住戶入息中位數的50%作為主要貧窮門檻；而歐盟採用的住戶入息中位數的60%(而非50%)其實是「處於貧窮風險」的門檻⁴。就本港的情

² 立法會秘書處資料研究組指出，住戶可支配收入包括來自工作、投資和物業及社會保障現金福利的所有收入，減去稅款及社會保障供款，但不包括非現金社會福利(例如公共房屋、公帑資助的教育及醫療福利)。

³ 政府當局指出，此入息中位數指政策介入前的家庭收入(即不包括綜援、高齡津貼等政策介入現金福利)，與政府統計處在綜合住戶統計調查發表的數據或香港社會服務聯會與樂施會制訂其貧窮線的數據基礎略有不同。

⁴ 政府當局指出，參考歐盟網頁的辭彙解釋：「處於貧窮風險」- "此指標並非量度財富或貧窮，而是與該國家其他居民比較下的低收入，但並不一定代表低生活水平" (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate)

況來說，非政府機構如樂施會和香港社會服務聯會多年來一直以住戶入息中位數的50%估算貧窮人口。這估算一直受到社會的廣泛引述和認可。此外，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。政府的扶貧措施會繼續以不同弱勢社群的需要作為考慮基礎。現時，即使某些組群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。舉例來說，申領鼓勵就業交通津貼的入息限額，視乎申請的住戶人數，約為住戶入息中位數的60%至100%；而包括學校書簿津貼、學生車船津貼的學生資助，符合領取全額資助的家庭入息上限相等於每月住戶入息中位數的50%至60%，而領取半額資助的家庭入息約為每月住戶入息中位數的60%至100%。

貧窮線的數目

20. 小組委員會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的概念訂立一條基本生活保障線；第二條是以相對貧窮的概念，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，而毋須按住戶人數調整，並以人均入息中位數計算；或
- (d) 應訂立四條貧窮線，其中三條採用相對貧窮理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理念來制定綜援金額水平的基本生活保障線。

21. 政府當局指出，除了以住戶入息中位數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，並對不同群組(例如在職貧窮、年老貧窮、領取綜合社會保障援助的住戶、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定扶貧措施。

應計入政策介入後的住戶收入的措施

22. 政府當局指出，政府現行有不同的現金和非現金福利措施，幫助有需要人士，改善他們的生活。專責小組經過兩次會議，詳細討論了哪些措施應該計入政策介入後的住戶收入內。現金福利包括經常性的現金援助計劃，例如綜援、高齡津貼、長者生活津貼、傷殘津貼、學生資助等。這些現金福利爭議性較少，專責小組同意應納入為政策介入的現金福利。就非現金福利，專責小組同意將設有入息或資產審查的經常性福利(例如公共房屋(下稱"公屋"))納入為政策介入的非現金福利，而普及化的非現金福利(例如12年免費教育、醫療門診和住院服務等)則不應包括在內。專責小組已將上述建議提交扶貧委員會討論。

23. 小組委員會認同部分團體代表的意見，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。亦有小組委員會委員認為，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。

24. 政府當局回應時表示，正如上文第6(c)段所述，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個最有效的政策。扶貧委員會現正探討的是以什麼方法將公屋福利量化。由於這是一個具爭議性的課題，扶貧委員會要小心處理，仔細考慮，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將政府政策介入之前及之後的數目。因此，並不存在扶貧委員會去壓縮一些數目這種做法。然而，最重要的是以什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群及低收入人士。

議案

25. 因應上述的討論，小組委員會就扶貧委員會所同意的貧窮線框架，以及就應否把公屋福利計入貧窮線等事宜，通過了以下議案 ——

"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。"

扶貧委員會工作的透明度及就制訂貧窮線諮詢公眾

26. 有團體代表批評扶貧委員會黑箱作業、閉門造車。他們強烈要求扶貧委員會公開其會議的文件及紀錄，並促請扶貧委員會就制訂貧窮線作出決定前，應先諮詢公眾。

27. 小組委員會的委員認為，扶貧委員會及其轄下的專責小組應透過不同方法提高其透明度，例如向小組委員會公開其會議議程及討論時間表，以利便小組委員會的工作。不過，扶貧委員會拒絕小組委員會的要求。扶貧委員會所持的理由是委員會及其轄下的專責小組的會議會以閉門方式進行，而這些會議的所有文件、資料及討論等全屬受限制的資訊。扶貧委員會已上載合適的資訊至其專屬網頁，並不時發放相關的新聞公布。扶貧委員會及其轄下的專責小組會在運作一段時間後，向立法會匯報其工作進度。委員對扶貧委員會拒絕向小組委員會提供其會議議程及討論時間表等資料表示遺憾。他們認為，這會窒礙小組委員會監察扶貧委員會的工作，亦阻礙市民討論有關扶貧的事宜。

28. 至於會否就制訂貧窮線諮詢公眾，政府當局指出，小組委員會就貧窮線所舉行的3次會議(包括兩次聽取公眾意見及一次與政府當局會晤)，勞工及福利局局長作為扶貧委員會代表均有出席，而且扶貧委員會亦有聽取民間及媒體就此事宜發表的意見。此外，因應在2013年內制訂貧窮線的目標，扶貧委員會在設定貧窮主線後尚有大量工作需要處理，因此未能騰出時間進行公眾諮詢。

小組委員會的建議

29. 小組委員會建議扶貧委員會 ——

- (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。

30. 小組委員會同意把本報告先行提交內務委員會參考，然後送交扶貧委員會考慮和作出回應。

立法會秘書處
議會事務部2
2013年5月30日

扶貧小組委員會

委員名單

主席	馮檢基議員, SBS, JP
副主席	張超雄議員
委員	何俊仁議員 李卓人議員 梁耀忠議員(自2012年12月11日起) 譚耀宗議員, GBS, JP 石禮謙議員, SBS, JP 湯家驊議員, SC 陳健波議員, BBS, JP 梁美芬議員, JP 張國柱議員 葉劉淑儀議員, GBS, JP(至2013年1月23日) 梁家傑議員, SC 梁國雄議員 黃毓民議員 易志明議員 莫乃光議員(自2012年12月11日起) 陳志全議員(自2012年12月11日起) 陳婉嫻議員, SBS, JP 梁志祥議員, BBS, MH, JP 郭家麒議員 郭偉強議員 鄧家彪議員

(合共：22位議員)

秘書	徐偉誠先生
-----------	-------

法律顧問	易永健先生
-------------	-------

日期	2013年1月24日
-----------	------------

扶貧小組委員會

曾向小組委員會提出書面及／或口頭意見的團體／個別人士名單

1. 學峰社
2. 關注學童發展權利聯席
3. 爭取全民退休保障聯席
4. 照顧者關注組
5. 老人權益中心
6. 公民黨
7. 關注綜援低收入聯盟
8. 關注草根聯盟
9. 婦女貧窮關注會
10. 關注舊區住屋權益社工聯席
11. 民主建港協進聯盟
12. Dr James Patrick VERE
13. 環保姨姨發展網絡
14. 荃葵青區長者議會
15. 老人福利關注組
16. 基層發展中心
17. 香港民主民生協進會
18. 群福婦女權益會
19. 香港天主教勞工事務委員會
20. 香港基督徒學會
21. 香港肌健協會有限公司
22. 香港婦女勞工協會
23. 勞資關係協進會
24. 香港天主教正義和平委員會
25. 葵涌邨勞工權益關注組
26. 葵涌邨居民權益關注組
27. 葵芳邨長者權益關注組
28. 工黨
29. 工友權益聯社
30. 社會民主連線
31. 自由黨
32. 曹倩儀小姐
33. 陳宗佑先生
34. 郭仲文先生
35. 梁國棟先生
36. 蘇智航先生
37. 陳華珍女士

38. 蔡碧君女士
39. 何淑儀女士
40. 胡坤榮女士
41. 同根社
42. 新民黨
43. 新界福傳大使
44. 北區就業問題關注組
45. 樂施會
46. 天主教勞工牧民中心(新界)
47. 低收入家庭權益關注組
48. 深水埗社區協會
49. 倩慧舍
50. 可持續生態研究中心
51. 香港防止虐待長者協會
52. 香港小童群益會
53. 民主黨
54. 港九勞工社團聯會(社會事務委員會)
55. 香港社會服務聯會
56. 香港工會聯合會社會事務委員會
57. 獅子山學會
58. 天水圍社區發展陣線
59. 天水圍爭取低收入補貼關注組
60. 天水圍基層家長組
61. 女工合作社
62. "我要低收入補貼"聯會
63. 自強協會
64. 天水圍爭取尊嚴生活權益會
65. 利安邨利華樓互委會
66. 人手比例不乎最低工資關注組
67. 全民退保關注組
68. 中港低收入家庭互助網絡
69. 關注扶貧政策小組
70. 關注綜援改革行動組
71. 天水圍爭取低收入家庭權益會
72. 爭取貧窮線定立於入息中位數六成會
73. 六成會
74. 葵涌邨基層關注組
75. 葵涌區劏房街坊關注組
76. 葵涌劏房住客聯盟
77. 反對閉門造車聯盟

只提交意見書

1. 香港大學秀圃老年研究中心榮譽研究員黃錦賓博士
2. 香港中文大學社會工作學系副教授黃洪博士
3. 香港斜視重影病患者協會
4. 香港賽馬會職員團結工會
5. 黃元山先生
6. wo lee