



出席「立法會扶貧小組委員會」會議

有關制定「貧窮線」意見書

工聯會社會事務委員會一直關注本港的貧窮問題。社委對扶貧委員會是有所盼望的，希望政府不會只將扶貧事務停留討論階段，無任何實際工作出來，只是「只聽樓梯響、不見人下來」。就著訂立貧窮線，社委希望與政府討論幾個問題，第一：要制定貧窮線，首先必要知道扶貧線目的，才可以找到切合既量度方法；第二：貧窮線究竟有多大作用？扶貧線是否單單只能夠僅限於協助制訂福利政策？還是可以透過扶貧線，了解現時社會資源再分配的情況，或甚經濟的發展模式是否能針對性解決貧窮人口？最後，當然是制訂扶貧線的取向。社委希望借今次討論，政府有更多角度理解香港的貧窮人口，在制訂貧窮線時，更切合香港的實際環境。

為貧窮定出界線，就是要找出最需要幫助的人。貧窮人口比率是一個重要指標，扶貧政策措施的成敗，正繫於貧窮人口的多寡，有多少人能脫離貧窮線以下。或者，有人依然會認為訂立貧窮線，會造成一種標籤效應。其實，標籤效應或會出現，但最重要的是如何解決問題。事實上，由於過去政府一直沒有訂立貧窮線，在沒有明確的目標下，貧窮問題一直惡化而沒有得到改善，這是我們必須要正視的。若果政府有一條清楚、明確的貧窮線，制訂一項指標，展望在未來的一段時間內，如何能夠把貧窮人口數字減少，這才會有一個準則檢討過去的政策是否成功或失敗。故此，制訂貧窮線是使政府和社會可透過設定社會認可的最低生活標準及一個客觀和公開量度貧窮的標準去統計貧窮人士的數目。長遠而言，政府更可藉貧窮線監察貧窮狀況在不同時間的變化和評估扶貧措施的成效。



香港工會聯合會

THE HONG KONG FEDERATION OF TRADE UNIONS

香港貧富懸殊問題一直嚴重，香港現時的堅尼系數是 0.537，對於已發展城市而言，這是最高的貧富差距系數。現時除生果金，綜援這些「補救式」的福利政策，政府依然沒有推出明確既的政策，向著「社會保險」的形式解決貧窮問題。對於解決貧窮問題，政府現時仍然依賴「滴漏效應」(Trickle-down effect)解決貧窮問題，即透過減低政府干預促進經濟發展。以為整體經濟的改善，最終會令社會中貧窮階層也得到生活上的改善。事實上，香港的整體經濟雖有改善的，但低下階層未有受惠，反而有惡化的趨勢。根據政府統計處的顯示，最貧窮人口的住戶每月入息中位數五年來沒有太大的變動，依然維持於\$3000 左右；相對於最富有人口的每月入息中位數由五年前的\$70,000 增加至\$80,900，可見貧富差距不斷擴大。

宏觀而言，貧窮線不單只是協助制訂福利政策，更在於研究經濟結構有很大的作用。社會上經常有一種聲音，認為貧窮階層建基於自身的知識、技術未能夠配合整個經濟發展模式，故此只能夠適合從事低技術、低增值和低收入的工作。事實上，自身的狀況固之然是一個原因導致貧窮，但整體的經濟結構對影響市民收入而言亦佔有很大比例。所以工聯會一直提倡「就業優先的經濟發展策略」，如今制訂貧窮線，好比一個醫生治病前要幫病人斷症，精確找出究竟什麼人需要扶助。在現時千瘡百孔的社會，政府先要同時亦了解社會特徵，制訂適切的扶助方法，包括針對個人的政策和整體的社經發展。

要令貧窮線發揮作用，我們便需要訂立多條貧窮線。前扶貧委員會曾就如何量度香港的貧窮進行深入討論，認為香港是一個較為富裕的城市，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來衡量收入貧窮，而須同時考慮弱勢社羣的實際



香港工會聯合會

THE HONG KONG FEDERATION OF TRADE UNIONS

情況和需要，包括能否得到生活上必需的服務和機會在內。這包括房屋、醫療、教育及就業等，即是說，服務和機會是同等重要的。這一點社委是認同的，故此，社委建議政府不應只訂定一條硬性的貧窮線，應該綜合多項標準，以監察不同程度貧窮人士的狀況及變化。

社委建議訂定貧窮線應具有兩大原則，第一是以絕對貧窮的概念訂立一條「基本生活保障線」，第二是以相對貧窮的概念訂立一條以入息中位數的百分比的貧窮線。這個百分比可以是 50 或 60。這兩個大原則，是對貧窮人士的組成、數目及生活狀況能夠有較立體的掌握。

就著第一個原則，過去政府雖然未有制訂官方的貧窮線，但政府採用綜援收入作為非正式的貧窮線。事實上，現時的綜援水平是否符合社會認可的最低基本生活保障存在很大疑問，政府自 1996 年以來，基本上未曾就綜援金額是否能夠滿足基本需要作詳情檢討。社委認為，要了解貧窮人口的基本生活保障線，必須先了解他們的支出模式及生活狀況。換言之，要訂定「基本生活保障線」，是基於住戶購買必需品佔總開支的比例。這正是了解住戶的消費模式在多大程度上由需要轉為選擇的變化。

第二，社委建議政府需要制訂以相對貧窮為概念的貧窮線，作為監察貧窮狀況在不同時間的變化。社委建議以入息中位數制訂貧窮線不可以一刀切，以入息中位數的五成或六成可以訂定一個覆蓋面較大的量度標準，讓我們了解貧窮人口的社會特徵、組成與數量。這些數據相對開支數據更容易搜集及更新，更可以反映現時社經政策的對貧窮社群產生了什麼的效果，再作改善。



社委對扶貧委員會是有所期望，希望政府能夠改善上一屆扶貧委員會的不足，真正研究一個能解決現時貧窮問題的方法。

香港工會聯合會

社會事務委員會

2012年12月10日