

二零一八年三月十二日
討論文件

立法會福利事務委員會

「貧窮線」

目的

本文件簡介「貧窮線」的分析框架、其成效和應用，以及2016年的貧窮情況分析。

背景

2. 政府在2012年12月重設扶貧委員會，探討不同政策和措施，協助政府推展扶貧工作，以達致防貧、扶貧的目標。扶貧委員會的首要重點工作之一，是為香港制定有廣泛認受性的貧窮線。

3. 首屆扶貧委員會在2013年9月公布首條官方「貧窮線」，其後每年以「貧窮線」為框架更新本港的貧窮數據，恆常地監察本港的貧窮情況。自扶貧委員會在2013年首次公布「貧窮線」以來，政府已五度公布年度的貧窮情況分析，數據涵蓋2009至2016年的情況。所有按年更新的《香港貧窮情況報告》均已上載至扶貧委員會的網站(www.povertyrelief.gov.hk)供公眾參閱。

「貧窮線」的分析框架

4. 政府制定「貧窮線」的目的是希望透過客觀的量化分析，讓政府可持續監察和了解貧窮情況、制定扶貧政策和審視政策的成效，亦為社會討論貧窮情況

提供共同基礎。在制定「貧窮線」框架的過程中，扶貧委員會亦考慮了五大原則，包括易於量度、具國際可比性、足夠數據支持、具成本效益，以及易於整理及解讀。

5. 按照以上的目的及制定原則，首屆扶貧委員會經過多次討論後，就香港制定貧窮線的方案大致達成共識，同意採納「相對貧窮」的概念，以政策介入前(即稅前和社會福利轉移前)的每月住戶收入為量度基礎，並以不同住戶人數的住戶收入中位數的 50% 訂立貧窮線。當住戶的收入低於「貧窮線」便會被界定為貧窮住戶，而該住戶的人口便被計算為貧窮人口。

6. 扶貧委員會採用「相對貧窮」的概念，把生活水平低於普羅大眾視為貧窮，貫徹讓不同階層市民皆可分享經濟發展成果的扶貧理念。有關概念簡單易明，與國際間大部分已發展經濟體的做法一致，例如經濟合作及發展組織(經合組織)和歐洲聯盟。以此編製的統計數據，較容易作大致的國際比較。此外，以住戶收入中位數的 50% 劃線，是國際和本地的普遍做法。例如，經合組織以住戶收入中位數的 50% 作為主要貧窮門檻，而本港一些非政府組織(如香港社會服務聯會和樂施會)多年來亦以住戶收入中位數的 50% 作為貧窮線。

7. 參考國際做法，「貧窮線」下有幾個主要的貧窮指標，包括：量度貧窮闊度的(一)貧窮量(包括貧窮住戶數目及人口)和(二)貧窮率；及量度貧窮深度的(三)貧窮差距(包括平均及總貧窮差距)。

8. 「貧窮線」的主分析框架主要是量度恆常現金政策，例如綜合社會保障援助(綜援)、長者生活津貼、高齡津貼、傷殘津貼等。在「貧窮線」的主要分析框

架以外，亦設有輔助分析，估算非恆常現金項目(包括一次性措施，如寬減差餉及額外的社會保障金額等)和設有入息/資產審查的非現金福利(主要包括公共租住房屋(公屋))的成效，以提供補充參考。至於不設入息/資產審查的普及化非現金福利轉移，例如公共醫療服務和教育，扶貧委員會認為由於一般普羅市民都可以享有這些福利，故同意這些政策項目不包括在「貧窮線」分析涵蓋範圍內。

9. 一如其他數據分析框架，「貧窮線」亦有其局限，包括：

- (一) 現時「貧窮線」的編製方法單以住戶的收入為指標，並沒有考慮住戶的資產和負債，故「低收入，高資產」人士(如擁有可觀儲蓄或持有物業的退休長者)亦可能被界定為貧窮人口，因而高估了貧窮情況；
- (二) 「貧窮線」並非「扶貧線」，不適宜直接用以作為任何扶貧措施的受助資格，「貧窮線」與設有入息/資產審查的援助計劃，兩者不能直接掛鈎；及
- (三) 採用「相對貧窮」概念，以政策介入前住戶收入中位數的比率作為「貧窮線」，在正常情況下，統計上永遠有人在政策介入前處於貧窮線下。

10. 為補足「貧窮線」分析框架的局限，及為社會人士可從更多不同面向了解和分析本港的貧窮情況，政府與扶貧委員會一直吸納社會各界的意見，在「貧窮線」分析框架下加入不同的分析，包括：

- (一) 自《2013 年香港貧窮情況報告》起，透過進一步分析政府統計處「綜合住戶統計調查」所獲得的資料，就長者的貧窮情況設有專題分析；
- (二) 自《2015 年香港貧窮情況報告》起，增設了按住戶戶主年齡組別劃分的貧窮數據，及解構人口高齡化和其他結構性因素對貧窮數據影響的分析；及
- (三) 編製《貧窮線輔助分析：2015 年貧窮住戶的開支模式》資料文件，根據五年一度的「住戶開支統計調查」的數據，額外提供有關貧窮住戶開支的分析作輔助參考。

「貧窮線」的成效及應用

11. 「貧窮線」的其中一個重要功能是評估政策成效，在「貧窮線」分析下，住戶收入會先分為「政策介入前」¹和「政策介入後」²兩類，再分析政策介入前、後貧窮數字的變化，以量化、評估及比較各項現有扶貧措施的成效，從而協助政策檢討。通過「貧窮線」分析框架，模擬構思中的扶貧政策對不同貧窮指標的影響，可提供客觀的政策導向。

12. 分析貧窮情況的數據主要來自政府統計處的「綜合住戶統計調查」。所得的數據可按不同的社會經濟特徵(例如性別、年齡、就業情況及地區等)再深入分析，另外亦可聚焦分析長者、單親及失業家庭等不

¹ 這是指在沒有稅項或其他政策介入下住戶收入的原貌，只計算住戶本身的就業及其他非福利轉移的現金收入。

² 在「政策介入前」的住戶收入之上，扣除稅項及計算所有恆常現金福利(例如綜援、高齡津貼、長者生活津貼、傷殘津貼、鼓勵就業交通津貼及低收入在職家庭津貼(低津)等)，這金額能更真確地反映住戶每月可動用的現金。

同群組，以辨識需要聚焦支援的群組，從而探討和制定相應的政策措施以為他們提供針對性的支援。例如，「貧窮線」分析顯示非綜援的低收入在職家庭面對較高的貧窮風險，並大多育有在學子女，因而是需要優先關顧的群組。有見及此，政府設計並於 2016 年推出了低津(將於 2018 年 4 月 1 日易名為「在職家庭津貼」)計劃，目的是鼓勵這些家庭持續就業，並紓緩跨代貧窮的情況。另外，「貧窮線」分析亦聚焦分析長者的貧窮情況，有助政府進一步辨識有經濟需要的貧窮長者，例如透過優化長者生活津貼，以為他們提供進一步支援。

13. 「貧窮線」的分析框架亦被應用於其他相關的研究，有助政府監察年度貧窮情況報告範圍以外一些特定社會群組的情況。例如，政府按「貧窮線」的框架，另行分析有關殘疾人士和少數族裔的貧窮情況³，以助深入了解他們的貧窮形態，並探討措施為這些特定群組提供針對性的支援。

14. 此外，「貧窮線」在近年已廣為社會接受，不同的學者、智庫和社福機構等亦有引用「貧窮線」分析的數據，作他們的研究之用，而當中部份研究更啟發扶貧委員會考慮如何完善「貧窮線」的分析框架。由此可見，「貧窮線」為社會探討本港的貧窮問題提供了共同基礎，亦有助加強了政府和扶貧委員會與不同持份者之間就扶貧議題的交流和互動。

2016 年的貧窮情況

15. 政府於 2017 年 11 月公布了《2016 年香港貧窮情況報告》。在 2016 年，經濟溫和增長及勞工市場穩定，「貧窮線」門檻隨勞工收入增長而全線上升。與

³ 政府先後公布了《2013 年香港殘疾人士貧窮情況報告》、《2014 年香港少數族裔貧窮情況報告》及《2016 年香港少數族裔貧窮情況報告》。

2015 年比較，2016 年政策介入前的貧窮數字輕微上升，貧窮人口為 1 352 500 人，貧窮率為 19.9%。恆常現金政策介入後，2016 年的貧窮率較 2015 年微升 0.4 個百分點至 14.7%，貧窮人口微增 24 400 人至 995 800 人，連續第四年處於 100 萬之下，貧窮情況大致平穩。

16. 在政策介入的成效方面，2016 年政府的恆常現金項目繼續為貧窮住戶提供有效的支援，成功令 356 600 人脫貧，令貧窮率下降 5.2 個百分點。其中，設有經濟審查的綜援及長者生活津貼的減貧效果最為顯著，分別令整體貧窮率下降 2.8 個百分點及 1.5 個百分點。跟恆常現金政策介入後的貧窮情況相比，2016 年的非恆常現金項目把貧窮率進一步降低至 13.7%，而非現金福利(主要包括公屋)則令額外 287 300 人脫貧，貧窮率進一步下降至 10.4%。這反映公屋在政府的扶貧工作方面擔當重要角色。

17. 2016 年居於家庭住戶的長者人口比例較 2015 年上升 0.6 個百分點(即 45 600 人)至 15.7%。長者大多已退休，一般沒有穩定收入。在「貧窮線」單以住戶收入為指標的局限下，資產並沒有計算在內，因此一些「低收入，高資產」的長者也可能在統計上被界定為貧窮。而這個年齡群組在恆常現金政策介入後的貧窮率超過三成，顯著高於其他年齡組別。有鑑於香港人口高齡化的趨勢持續，整體貧窮數字將面對上升壓力。

18. 展望往後本港的貧窮情況，多項加強扶貧及支援長者的措施，包括優化長者生活津貼、推行低津計劃的改善措施，以及香港按揭證券有限公司將推出的終身年金計劃等，將為未來的貧窮數字帶來正面影響。它們的扶貧成效將反映於往後的貧窮情況分析當中。然而，在人口急速高齡化的趨勢下，本港的退休

長者人數持續上升，加上「貧窮線」只計算收入而沒有考慮資產，貧窮數字大幅改善的空間不大。

總結

19. 「貧窮線」提供了簡單易明的量化基礎，讓政府和社會了解本港貧窮情況的趨勢。政府未來會繼續透過「貧窮線」分析，監察本港的貧窮情況，持續審視各項扶貧措施的成效，並參照相關的數據分析以檢視及優化政策措施。

20. 政府和扶貧委員會持續檢視「貧窮線」分析框架的應用，並探討可行的優化措施，擴闊分析的面向及數據的收集，以豐富「貧窮線」的分析，促進公眾了解本港的貧窮情況。政府和扶貧委員會會繼續與各界持份者保持溝通，聽取社會人士的意見。

21. 請委員察悉文件的內容。

扶貧委員會秘書處
勞工及福利局
經濟分析及方便營商處
政府統計處

二零一八年三月