

# 立法會

## Legislative Council

立法會 CB(2)981/17-18(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2018 年 3 月 12 日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

貧窮線

### 目的

本文件旨在綜述內務委員會("內委會")及在第五屆立法會內委會轄下成立的扶貧小組委員會("小組委員會")會議上就貧窮線所作的討論，包括政府當局於 2017 年 11 月匯報的最新發展。

### 背景

2. 政府當局根據於 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。扶貧委員會在 2012 年 12 月重設，並以制訂貧窮線為它的其中一項主要工作。其後，扶貧委員會成立了社會保障和退休保障專責小組<sup>1</sup> ("專責小組")，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。

4. 在 2013 年 9 月 28 日的"扶貧委員會高峰會"上，當局公布首條官方貧窮線。據政府當局表示，扶貧委員會同意採納"相對貧窮"概念及以除稅及社會福利轉移前(即政府政策介入前)的住戶每月入息中位數的 50% 劃定貧窮線，並會每年更新貧窮線的分析。

---

<sup>1</sup> 扶貧委員會在 2014 年 12 月 1 日至 2017 年 6 月 30 日的任期內，已與專責小組合併，以提高商討貧窮情況、社會保障及退休保障等事宜的效率。

## 議員的商議工作

### 訂立貧窮線的基礎

5. 小組委員會在 2012 年 12 月 11 日及 2013 年 4 月 27 日的會議上聽取公眾對貧窮線的意見。團體對於當局應如何劃定貧窮線有不同意見。部分團體支持跟隨經濟合作及發展組織，把貧窮線訂於住戶每月入息中位數的 50%；另有團體贊成跟隨歐洲委員會，把貧窮線訂於該中位數的 60%；部分其他團體則認為，貧窮線應訂於該中位數 40%至 70%之間的水平。

6. 政府當局表示，專責小組先後在其 2013 年 1 月 28 日及 3 月 18 日的會議上同意採納"相對貧窮"概念，並以住戶每月入息中位數的一半訂立一條貧窮主線。專責小組認為以此方法劃定貧窮線，優點是簡單易明，但亦察覺到當中有其局限，例如純以住戶收入為標準而不計算資產，又或統計上將永遠有一部分人士在貧窮線下生活等。正正因為這些局限，專責小組認同，貧窮線不能與設有資產審查的各種社會福利計劃的申請資格直接掛鈎。換言之，即使訂立貧窮線，政府當局亦不會為所有收入低於貧窮線的個人或住戶自動提供補貼；反過來說，某些組群即使住戶收入稍高於貧窮線，亦可因為他們符合個別社會福利計劃的審查資格而獲得政府補助。

7. 部分議員認為，只採用"相對貧窮"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。政府當局強調，縱然扶貧委員會和專責小組察悉，"相對貧窮"概念有上文第 6 段所述的局限，但採用此概念較能達致貧窮線的目的，即鎖定組群及分析和監察政府政策介入的成效。

8. 在小組委員會 2013 年 5 月 8 日的會議上，政府當局表示，扶貧委員會已同意專責小組的建議，以收入為基礎，並以住戶每月入息中位數的一半訂立貧窮主線。部分議員認為，以住戶每月入息中位數 60%劃定貧窮線，較以 50%來劃定貧窮線為佳。他們表示，以 50%來劃定貧窮線是偏低的，因為以一人住戶來說，住戶每月入息中位數的 50%為 3,650 元，該數額遠低於該等住戶的平均綜合社會保障援助("綜援")金額(4,351 元)。他們認為住戶每月入息中位數的 50%已是絕對貧窮的水平，貧窮線不應低於該水平。

9. 政府當局回應時表示，以住戶每月入息中位數的 50% 制訂貧窮線，是國際和本地的普遍做法。政府當局重申，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。現時，即使某些組群的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。政府當局的扶貧措施會繼續以不同弱勢社群的需要作為考慮基礎。

10. 部分議員認為，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。政府當局解釋，政府統計處("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統計處每 5 年進行一次的住戶開支統計調查獲取<sup>2</sup>。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。

### 貧窮線的數目

11. 有議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"概念訂立的基本生活保障線；第二條是以"相對貧窮"概念，以住戶入息中位數的 50% 或 60% 來劃定的貧窮線；
- (b) 應訂立至少 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，可訂於住戶入息中位數的 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，而無須按住戶人數調整，並以人均入息中位數計算；或
- (d) 應訂立 4 條貧窮線，其中 3 條採用"相對貧窮"概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"的概念來制訂綜援金額水平的基本生活保障線。

---

<sup>2</sup> 據政府統計處表示，2014-2015 年住戶開支統計調查的主要結果大約會在 2016 年年中公布。

12. 據政府當局表示，除了以住戶每月入息中位數 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，並以住戶每月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、住屋及區域等特徵，並對不同組群(例如在職貧窮、年老貧窮、領取綜援的住戶、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訂扶貧措施。

#### 應計入"政策介入後的住戶收入"的措施

13. 據政府當局表示，現行有不同的現金和非現金福利措施(例如綜援、學生資助及公屋等)，幫助有需要人士，改善他們的生活。專責小組曾詳細討論哪些措施應計入"稅後及福利轉移後的住戶收入"內，作為政府當局扶貧措施成效的量化指標，並已就此達成初步的建議。

14. 部分議員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。亦有議員認為，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。

15. 政府當局表示，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項最有效的政策。扶貧委員會現正探討以甚麼方法將公屋福利量化。扶貧委員會將會小心處理和仔細考慮有關事宜。此外，貧窮線制訂後，政府當局會向公眾發布其政策介入之前及之後的數字。因此，並不存在扶貧委員會壓低一些數字的情況。然而，最重要的是以甚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。

16. 小組委員會在 2013 年 5 月 8 日的會議上通過下列有關訂立貧窮線的議案：

"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。”

### 小組委員會就訂立貧窮線提出的建議

17. 小組委員會在 2013 年 5 月 24 日的會議上商議其有關制訂貧窮線的報告擬稿，並建議扶貧委員會：

- (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。

小組委員會已於 2013 年 5 月 31 日的內務委員會會議上把報告提交內務委員會參考，並於 2013 年 6 月 5 日將其送交扶貧委員會，以供考慮。

### 首條貧窮線及更新

18. 繼於 2013 年 9 月 28 日在“扶貧委員會高峰會”上公布首條官方貧窮線後(詳情載於上文第 4 段)，政府當局在小組委員會 2014 年 12 月 16 日的會議上向議員介紹更新的貧窮線及 2013 年香港貧窮情況。部分議員認為，現有的貧窮線沒有計及可動用收入，因此未能如實反映香港貧窮情況。

19. 政府當局解釋，貧窮線的制訂方法大體上與經濟合作及發展組織及本地機構(例如樂施會和香港社會服務聯會)所採取的國際做法一致。不過，貧窮線有其局限，例如在制訂貧窮線時，個人或家庭的每月基本日常生活開支和資產均沒有計算在內。

## 最新發展

20. 據政府當局表示，自 2013 年制定首條官方"貧窮線"，扶貧委員會按年更新有關數據分析，以助了解貧窮情況、評估扶貧政策的成效及引導未來政策的制定。政府當局於 2017 年 11 月分析 2016 年香港貧窮情況時，解釋了貧窮線的最新發展。據政府當局表示，2016 年，經濟溫和增長及勞工市場穩定，"貧窮線"門檻隨住戶收入改善而全面上升。與 2015 比較，貧窮人口及貧窮率均告上升。在政策介入前(即稅前和社會福利轉移前)，貧窮人口增加了 7 500 人(或 0.6%)至 1 352 500 人，貧窮率則上升 0.2 個百分點至 19.9%。<sup>3</sup> 在恆常現金政策介入後，<sup>4</sup> 2016 年的貧窮率微升 0.4 個百分點至 14.7%。<sup>5</sup> 貧窮人口亦微增 24 400 人至 995 800 人，連續第四年低於 100 萬人，貧窮情況大致平穩。

## 相關文件

21. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處

議會事務部 2

2018 年 3 月 5 日

---

<sup>3</sup> 在政策介入前，2013 年、2014 年及 2015 年的貧窮人口(貧窮率)分別為 1 336 200 人(19.9%)、1 324 800 人(19.6%)及 1 345 000 人(19.7%)。

<sup>4</sup> 在扶貧委員會通過的貧窮線框架下，恆常現金項目包括社會保障(即綜合社會保障援助、長者生活津貼、高齡津貼及傷殘津貼)及其他恆常現金項目，例如專上學生資助計劃、鼓勵就業交通津貼計劃、低收入在職家庭津貼計劃等。

<sup>5</sup> 在恆常現金政策介入後，2013 年、2014 年及 2015 年的貧窮人口(貧窮率)分別為 972 000 人(14.5%)、962 100 人(14.3%)及 971 400 人(14.3%)。

## 貧窮線

## 相關文件

委員會	會議日期	文件
扶貧小組委員會	2012年12月11日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2013年4月27日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2013年5月8日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2013年5月24日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2013年5月31日 (議程第 V(b)項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2013年10月29日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2014年10月28日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2014年12月16日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2015年10月20日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>