

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1093/18-19(02)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2019 年 4 月 2 日舉行的特別會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

貧窮線

目的

本文件旨在提供有關貧窮線的背景資料，並綜述福利事務委員會("事務委員會")及相關小組委員會討論此議題時，委員表達的主要意見及關注事項。

背景

2. 扶貧委員會在 2012 年 12 月重設，並以制訂貧窮線作為其中一項主要工作。其後，扶貧委員會成立了社會保障和退休保障專責小組("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。

3. 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。

事務委員會的商議工作

訂立貧窮線的基礎

4. 部分委員認為，除了以"相對貧窮"概念制訂貧窮線，政府當局亦應以"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。

5. 據政府當局表示，專責小組認為，以"相對貧窮"概念制訂貧窮線，優點是簡單易明，並且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。不過，政府當局亦察覺到，貧窮線有其局限，例如單以住戶收入為指標來量度貧窮，沒有考慮住戶的資產和負債，因而高估了貧窮情況。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，政府當局不會為收入低於貧窮線的個人或住戶自動提供補助；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。

6. 部分委員認為，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，因為就一人住戶而言，住戶每月入息中位數的 50%，遠低於該等住戶的平均綜合社會保障援助("綜援")金額。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。

7. 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，制訂貧窮線並不代表有需要的人士會因收入水平高於貧窮線而得不到政府的支援。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。

8. 部分委員認為應訂立多條貧窮線，以監察不同程度貧窮人士的狀況。他們建議，扶貧委員會應就貧窮線訂立 3 個基準。最低基準應為基本生活保障線，即維持基本生活所需的收入水平；中間基準應為貧窮線，訂於住戶每月入息中位數的 60%；最高基準應為防止貧窮線，訂於住戶每月入息中位數的 70%。

9. 據政府當局表示，政府經濟顧問和政府統計處將基於扶貧委員會已同意的框架作數據分析，以識別貧窮線下住戶的社會、經濟、住屋及區域等特徵，並對特定組群(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)進行詳細分析，讓政府當局能更針對性地制訂扶貧措施。

貧窮線的計算

10. 部分委員認為，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，因而推低了貧窮人數。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何方法將公屋福利量化，並會小心處理有關事宜。

貧窮線的應用

11. 部分委員關注到，鑒於貧窮線單以住戶收入為指標來量度貧窮，沒有考慮住戶的資產，在此局限下，長者貧窮率將會繼續隨長者人口增長而在統計上有所增加。他們詢問政府當局有何措施解決此問題。

12. 政府當局表示，由於長者大多已退休，一般沒有穩定收入，一些"低收入，高資產"的長者在統計上可能會被界定為貧窮。為了加強支援這些長者，香港按揭證券有限公司推出安老按揭計劃及終身年金計劃，協助他們把資產轉化為穩定收入。配合其他扶貧措施，例如優化低收入在職家庭津貼("低津")計劃(於2018年4月1日易名為"在職家庭津貼計劃")，以及於2018年6月推出的高額長者生活津貼，政府當局希望貧窮統計數字會有所改善。

13. 部分委員呼籲政府當局檢討貧窮線，並訂立扶貧目標。政府當局表示，很多福利援助計劃並非僅針對生活在貧窮線之下的人士，生活在貧窮線之上的人士亦為其受惠對象，而此等援助的收入門檻一般較貧窮線門檻寬鬆。訂立扶貧目標會把政府當局的資源集中於生活在貧窮線之下的人士，令該等在貧窮線之上的人士變得不合資格獲得福利援助。

14. 委員關注到，推出低津及長者生活津貼等各項措施後，貧窮率及貧窮人口數字均見上升。他們認為，這顯示此等措施對改善貧窮情況成效不彰，而政策介入亦無助扶貧。他們促請政府當局解決此問題。

15. 據政府當局表示，2016年，推行低津及長者生活津貼已分別減低貧窮率約0.3及1.5個百分點，儘管貧窮率的改善幅度低於政府當局預期。有見及此，政府當局就低津推出優化措施及推行高額長者生活津貼，以期進一步減低貧窮率。

相關文件

16. 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

2019年3月27日

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>
福利事務委員會	2018 年 3 月 12 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處

議會事務部 2

2019 年 3 月 27 日