

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)1178/20-21(04)號文件

檔號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

立法會秘書處為2021年6月21日的會議 擬備的最新背景資料簡介

量度貧窮及扶貧

目的

本文件提供有關量度貧窮及扶貧的背景資料，並闡述議員過往就此課題所作的討論。

背景

2. 政府在 2012 年 12 月重設扶貧委員會，¹ 探討不同政策和措施，協助政府推展扶貧工作，以達致防貧及扶貧的目的。扶貧委員會由政務司司長擔任主席，至今已屬第四屆(2020 年 7 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日)，² 其成員包括 20 名獲委任的非官方人士及 4 名政策局局長。扶貧委員會聯同其轄下的兩個專責小組(分別為關愛基金專責小組和社會創新及創業發展基金專責小組)，一直推動"民、商、官"三方協作。³

¹ 由財政司司長擔任主席的扶貧委員會於 2005 年設立，並已於 2007 年 6 月 30 日結束。

² 第四屆扶貧委員會的主要職權範圍包括：(a)透過按年更新"貧窮線"分析及監察貧窮情況，檢視並按需要優化"貧窮線"分析框架；(b)檢視現行政策和探討新措施，以達致防貧及扶貧的目的，促進社會向上流動及為有特別需要的群組提供支援；(c)就扶貧議題進行研究及專題分析，以協助制訂相關政策及措施；(d)監督關愛基金和社會創新及創業發展基金的運作，進行補漏拾遺和推動社會創新，以應對貧窮問題；及(e)鼓勵跨界別協作推動扶貧工作，並與其他政府諮詢委員會就扶貧工作交流及聯繫。

³ 據政府當局表示，首屆扶貧委員會制訂適合香港情況的貧窮線，並就低收入在職家庭津貼計劃的構思提供意見；第二屆扶貧委員會則聚焦於優化本地退休保障制度及推動社會創新。第三屆扶貧委員會積極推出更多關愛基金項目並恆常化不少有用的扶貧助弱措施，另外亦關注社會房屋及青年議題，以及就如何讓現行編製的貧窮數據更切實反映政府的投入提供意見。

3. 訂立適合香港情況的"貧窮線"，是扶貧委員會其中一項主要工作。首屆扶貧委員會在 2013 年 9 月公布首條官方"貧窮線"。扶貧委員會採納了"相對貧窮"的概念作為"貧窮線"的分析框架，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家庭住戶每月收入中位數("住戶每月入息中位數")的 50%釐訂"貧窮線"。其後每年按"貧窮線"分析框架更新本港的貧窮數據，以恆常地監察本港的貧窮情況。⁴ 政府至今已八度公布年度的貧窮情況分析，當中涵蓋 2009 年至 2019 年的數據。⁵ 各條"貧窮線"及 2009 年至 2019 年的貧窮率分別載於**附錄 I 及 II**。

議員的商議工作

4. 福利事務委員會("事務委員會")、在第五屆立法會內務委員會轄下成立的扶貧小組委員會，以及在第六屆立法會內務委員會轄下成立的兒童權利小組委員會及少數族裔權益事宜小組委員會，曾分別在多次會議上討論與此課題相關的事宜。

貧窮線

5. 部分委員認為，政府當局應檢視在訂立貧窮線時採用"相對貧窮"的概念的做法，並應研究採用"絕對貧窮"的概念，以未能滿足基本生活保障或基本生活所需來界定貧窮，或另設"基本生活保障線"，以識別赤貧人士。

6. 據政府當局表示，"相對貧窮"的概念為大部分已發展經濟體系採納，當中包括經濟合作及發展組織和歐洲聯盟等。一般而言，按此概念搜集的統計數據具國際可比性，且簡單易明。本港一些非政府組織多年來亦以"相對貧窮"的概念作為貧窮情況分析的基礎，亦反映有關分析框架有一定的認受性。至於"絕對貧窮"的概念，較多為發展中經濟體系採納。至於制訂"基本生活保障線"的建議，政府當局表示，"貧窮線"提供了簡單的量化基礎，讓其了解貧窮情況的趨勢。政府當局會繼續透過"貧窮線"分析，監察貧窮情況，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改善政策措施。

⁴ 政府經濟顧問辦公室聯同政府統計處("統計處")按扶貧委員會所訂的貧窮線分析框架，並以統計處"綜合住戶統計調查"所得數據為基礎，更新及分析貧窮數據。

⁵ 首份《香港貧窮情況報告》於 2013 發表，深入分析 2012 年的貧窮情況，並研究 2009 年至 2012 年間的貧窮趨勢。各年度的《香港貧窮情況報告》可於扶貧委員會的網頁瀏覽：<https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/archives.html>。

7. 部分委員認為，由於扶貧委員會在計算貧窮線時加入了公屋福利，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"的其中一個功能是評估政府政策介入後對本港貧窮狀況的成效，而提供公屋是其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。

8. 有見在量度貧窮時資產並無計算在內，部分委員指出，由於退休長者大多沒有固定收入，長者貧窮率將繼續隨長者人口增長而在統計上有所增加，因而無法真實反映長者的貧窮情況。政府當局表示，政府及扶貧委員會均明白，以住戶收入作為量度貧窮的單一指標有其局限。政府在分析長者的貧窮情況時，會同時援引其他統計數據，從多角度作補充分析，以較全面反映貧窮長者的生活狀況，在一定程度上補充現行分析框架未能考慮資產的局限。

9. 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。他們認為，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。政府當局表示，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。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。

優化扶貧措施

10. 就部分委員要求訂立減貧目標，政府當局表示此舉會把其資源集中於推低"貧窮線"。然而，根據"相對貧窮"的概念，"貧窮線"門檻會隨工資水平提高而繼續上升。鑒於難以預測工資的增幅，訂立減貧目標在技術上並不可行。現時，政府的扶貧措施(包括現金支援項目及非現金福利)旨在扶貧及防貧的功能兼備，不單只是援助生活在"貧窮線"以下的市民，生活在"貧窮線"以上的市民亦可受惠。

11. 部分委員認為，現時的扶貧措施對改善貧窮情況成效不彰。他們籲請政府當局為特定群組(例如長者、殘疾人士、少數族裔人士、婦女、新來港人士、青少年等)提供額外支援。政府當局表示，政府經濟顧問辦公室及政府統計處進行的貧窮情況研究會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、單親家庭及新移民等)進行詳細分析，讓政府當局能更針對性地制訂

扶貧措施。舉例而言，政府在 2016 年推出低收入在職家庭津貼計劃，⁶ 鼓勵低收入家庭的成員持續就業，以助紓緩跨代貧窮。政府當局亦已優化多項福利服務及就業支援服務，以鼓勵健全人士投入勞動市場，以期令他們脫貧。鑒於所收集的數據在時間上出現滯後，各項福利措施的成效在其後的貧窮情況分析才會反映出來。分析顯示，2017 年政府當局的恆常現金項目成功令約 370 000 人脫貧，較 2016 年的數字增加約 3%。政府當局會繼續透過關愛基金制訂更多新的先導計劃，為弱勢社群提供最佳的支援，以及把那些證實有成效的計劃恆常化。

12. 有見貧窮兒童的發展機會較少，以致他們長大成人後很可能依然無法擺脫窮困，委員促請政府當局制訂全面政策，訂定清晰的目標及時間表，以解決兒童貧窮問題，並全面檢討兒童相關的福利政策。有建議認為，政府當局應檢視及改革學生資助計劃，以協助有需要的學生應付各項教育相關開支。

13. 據政府當局表示，受惠於為有兒童的家庭提供額外津貼的在職家庭津貼計劃("職津計劃")，兒童貧窮情況在 2018 年有相當明顯的改善。這令兒童貧窮率降低 1.8 個百分點，成效較 2017 年的 1.1 個百分點顯著提升。政策介入後的兒童貧窮率亦跌至 16.8% 的新低。至於教育相關開支，領取綜援的合資格學童可獲發各類特別津貼，以應付他們的教育開支。這些特別津貼包括往返學校交通費津貼、考試費津貼、大學聯合招生辦法報名費津貼、為就讀全日制學校並需在外午膳的學生而設的每月膳食津貼，以及每學年與就學有關的選定項目開支定額津貼(例如課本、文具、校服，雜項及一筆過小額開支等)。

14. 部分委員認為，職津計劃下的兒童津貼不應受家長工時限制，所有基層兒童都應該平等受惠。政府當局表示，並無計劃將兒童津貼與工時要求脫鉤，原因是職津計劃的目的是鼓勵低收入家庭透過就業自力更生。當局已推出多項福利措施，支援有需要的在職住戶，包括調高兒童津貼金額。

15. 部分委員指出，2016 年長者(65 歲及以上)的貧窮率為 30.5%，加上長者在尋找工作方面有困難，他們促請政府當局加強長者就業支援服務。政府當局表示，為鼓勵僱主聘用年長人士及為他們提供在職培訓，勞工處在 2018 年 9 月進一步優化中高齡就業計劃。僱員再培訓局("再培訓局")亦有合適課程供年長人士報讀。近年參與再培訓局提供的培訓課程的學員當中，50 歲或以上人士約佔 55%，60 歲或以上人士則佔四分之一。

⁶ 該計劃於 2018 年 4 月 1 日易名為"在職家庭津貼計劃"，並推出了一系列改善措施。

16. 部分委員促請政府當局把無須通過收入和資產審查便可領取的高齡津貼的年齡門檻由 70 歲下調至 65 歲，並放寬長者生活津貼的收入和資產審查規定。政府當局表示沒有計劃降低高齡津貼的年齡要求。有經濟需要的長者可因應其情況和意願，考慮申領長者生活津貼、高額長者生活津貼或綜援等。至於行政長官在 2020 年 1 月宣布合併普通和高額長者生活津貼(現時每月金額分別為 2,845 元和 3,815 元)，並劃一採取高額津貼的金額，以及提高長者生活津貼的資產上限(單身長者和長者夫婦的資產上限分別放寬至 50 萬元和 75 萬元)的新措施，鑒於上述兩項措施所引致的重大財政影響，政府會再評估實行措施的時間。

17. 由於《2016 年香港少數族裔人士貧窮情況報告》顯示少數族裔人士的貧窮率偏高，⁷ 部分委員認為，政府當局應研究有特殊需要的少數族裔學生及少數族裔婦女的貧窮情況，並加強對少數族裔人士的就業支援。政府當局表示會聚焦分析不同有需要群組的情況，繼續加強為他們提供支援服務。勞工處及再培訓局一直積極為少數族裔人士提供就業支援服務及職業培訓，藉以提升他們的就業能力及技能。此外，自 2017 年 5 月起，勞工處以試點形式在西九龍就業中心及"就業一站"聘用兩名通曉少數族裔語言的就業助理，以加強對少數族裔求職人士的就業支援。政府當局又表示已全面檢視各公務員職系的中文語文能力入職要求，確保所有職系的中文語文能力要求與工作要求相稱，並且不高於工作所需，從而消除少數族裔人士在申請公務員工作時遇到的不合理障礙。

近期發展

18. 《2019 年香港貧窮情況報告》已在 2020 年 12 月發表。政府當局將於 2021 年 6 月 21 日向事務委員會簡介按扶貧委員會所訂的貧窮線分析框架的 2019 年香港貧窮情況的主要分析結果。

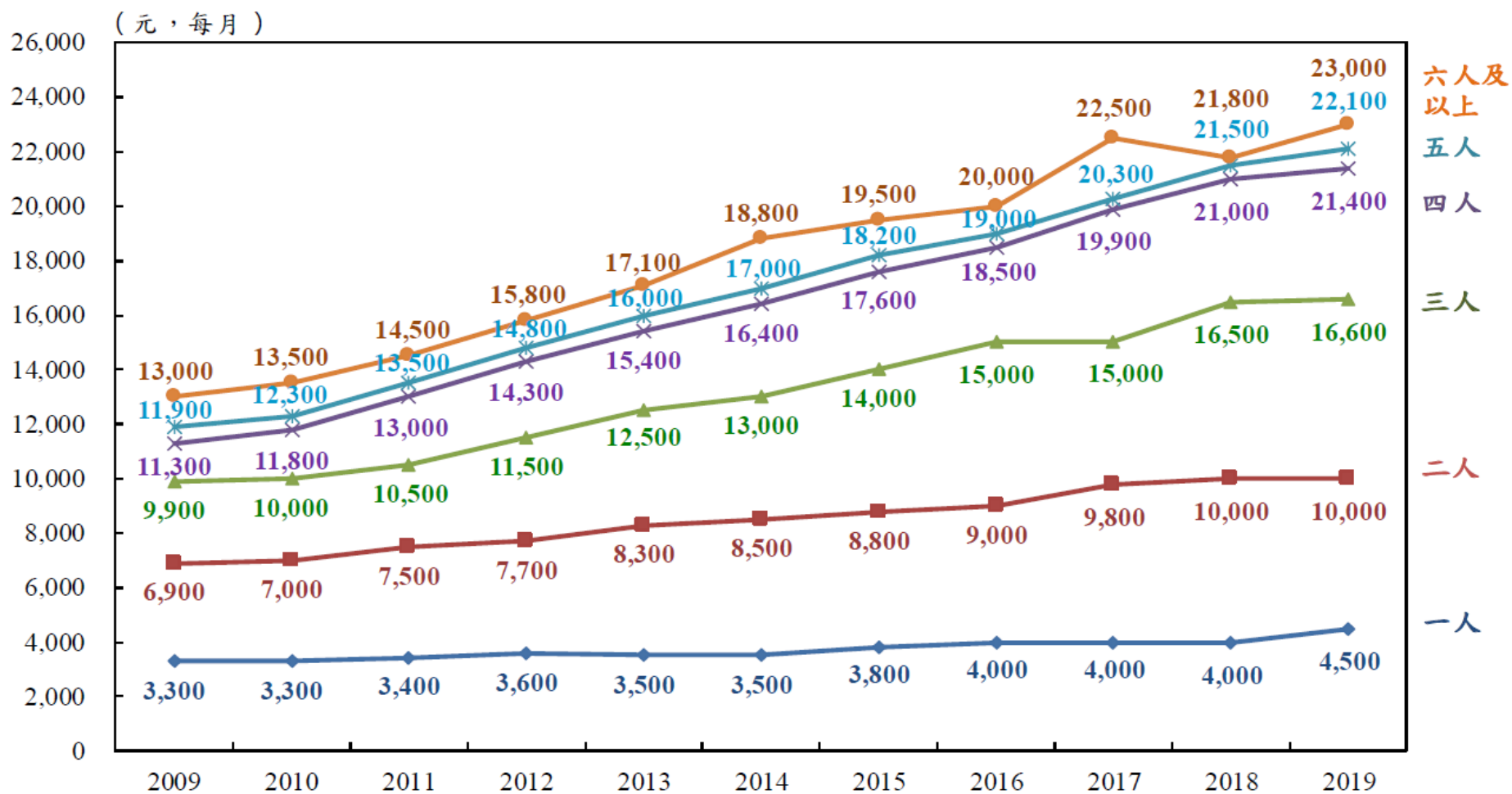
⁷ 在政策介入前，共有 22 400 個貧窮少數族裔家庭及 49 400 名貧窮少數族裔人士，貧窮率為 19.4%。在政策介入(恆常現金)後，相應數字均見下降，分別有 19 500 個貧窮少數族裔家庭及 44 700 名貧窮少數族裔人士，貧窮率為 17.6%。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄III**，此等文件已登載於立法會網站。

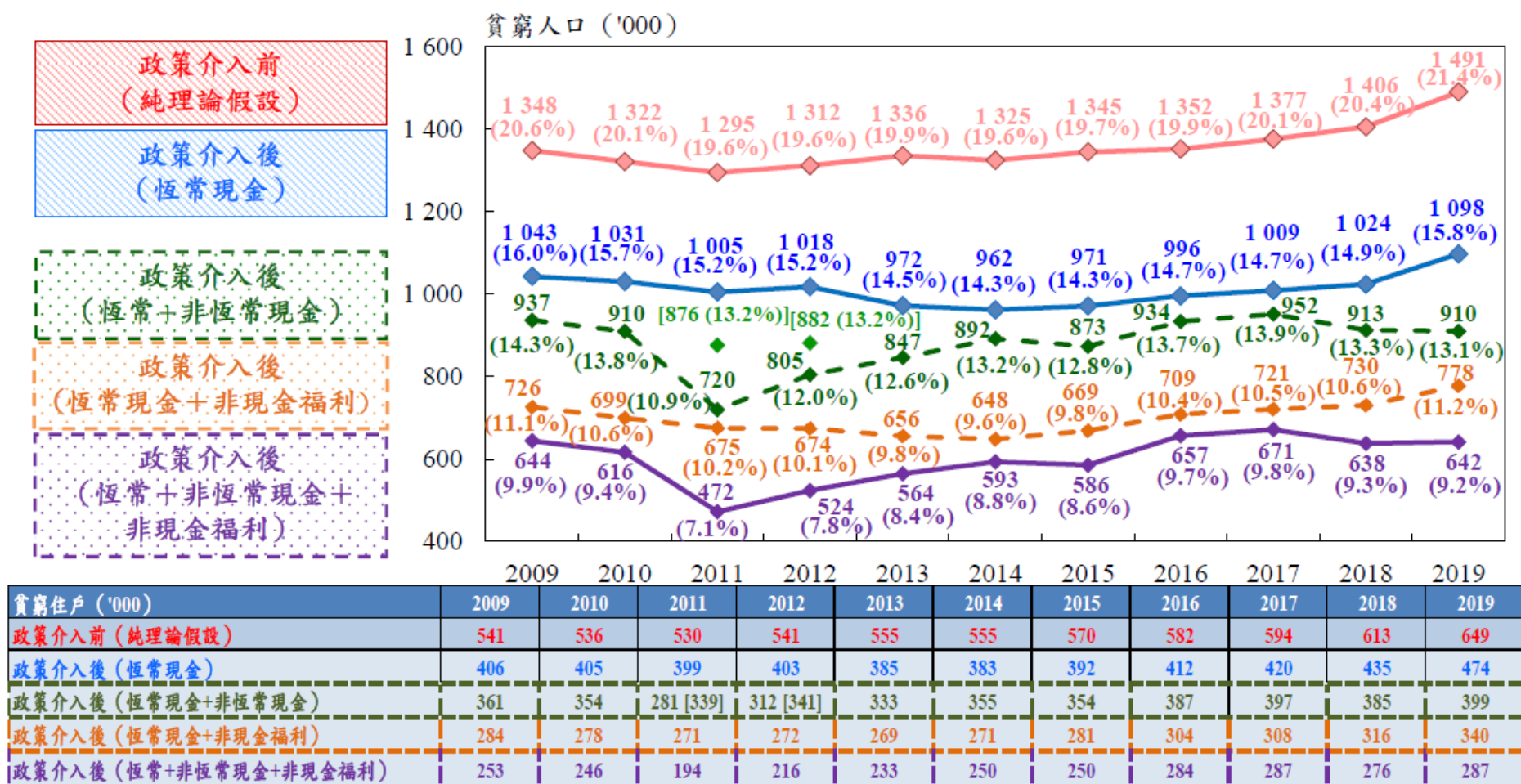
立法會秘書處
議會事務部 2
2021年6月11日

由 2009 年至 2019 年按住戶人數劃分的貧窮線



上圖的資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

由 2009 年至 2019 年計及非恆常現金及/或非現金項目的貧窮人口及貧窮率



註： () 括號內數字為相應的貧窮率。
 [] 方括號內數字為計入非恆常現金措施但撇除「6,000元計劃」的貧窮數字。由於只有2011年及2012年涵蓋「6,000元計劃」，故此其他年份沒有相關數字。

上圖的資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

量度貧窮及扶貧

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)	議程 會議紀要
	2013年4月27日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2013年5月8日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2013年5月24日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
	2013年10月29日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2014年10月28日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2014年12月16日 (議程第 II 項)	議程 會議紀要
	2015年10月20日 (議程第 II 項)	議程 會議紀要
	2016年5月18日*	小組委員會向內務委員會提交的報告
兒童權利小組委員會	2017年11月4日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2018年5月*	小組委員會向內務委員會提交的報告

委員會	會議日期	文件
少數族裔權益事宜 小組委員會	2017年6月12日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要
	2018年10月*	小組委員會向內務 委員會提交的報告
福利事務委員會	2018年3月12日 (議程第 IV 項)	議程 會議紀要
	2019年4月2日 (議程第 I 項)	議程 會議紀要

*發出日期

立法會秘書處
議會事務部 2
2021年6月11日