

扶貧委員會

貧窮指標

背景及目的

扶貧委員會委員在二零零五年二月十八日首次會議上，大多認為以香港普遍富裕的經濟環境，以及所提供的廣泛社會服務和支援，貧窮的概念應集中在一些弱勢社群的需要。因此，委員會成員普遍認為，單以收入數字來理解貧窮的概念並從而訂定委員會工作的優先次序並不恰當。我們須制訂一套多元化的指標，以反映香港整體情況及方便界定那些弱勢群體需要優先幫助。

2. 從一個多面體的角度來理解貧窮和幫助有需要人士，把重點着眼於建立能力和鼓勵自力更生；而對一些弱勢社群（例如老人和單親家庭的兒童），則確保他們有機會獲取其所需的服務和支援（例如教育、房屋和醫療服務），這些想法與多個和香港經濟發展程度相若國家近年的發展相符。

3. 因此，在概念上須注意的是，“貧窮”代表社會上最需要獲得幫助的人士，這有別於一般字典從表面字義所作的詮釋。就整個香港和委員會的具體工作而言，這概念仍在發展中，而我們如何看待此事項，不但反映香港社會的價值取向，亦反映出委員會成員的集體價值取向。

選擇指標的考慮因素

4. 導致有需要人士身處困境的因素有很多，而同一因素造成的影響亦會因人而異。貧窮指標可以涵蓋表徵和原因。事實上，表徵和原因可互相影響，有時也難以將兩者

明確區分。故此，若要從各項指標歸納出結論務必要審慎處理。

5. 扶貧委員會在首次會議上，委員大都同意要着重預防工作。故此在揀選指標方面，為兒童及青少年訂定的指標尤其重要，着眼點在於確保他們不受現時的社會及經濟背景所妨礙，使日後有機會向較高的社會和經濟階層上移。

6. 考慮到扶貧委員會在二月十八日首次會議的討論，我們建議按以下四個社會組別訂定貧窮指標：

- 兒童／青少年；
- 在職人士／成人；
- 長者；以及
- 社區。

首三個組別是按年齡分類，最後一組關於社區貧窮，旨在反映本港各個分區和社會整體的福祉。

7. 在一些海外國家或地區，貧窮指標會針對一些如性別或族群的特定組別。但香港的社會氣氛普遍和諧，與其他國家的處境不同（如美國一些城市中心的黑人或美國境內為數不少的墨西哥裔人）。在現時建議的框架下，一些特定組別的需要正如其他人士一樣，會被納入按年齡或按地區劃分的指標之內。再者，特定組別人士的需要（例如婦女、少數族裔和新移民），透過定期的專題研究來分析更為適合。

8. 技術上，該些指標必須可以量化及有可靠的統計數據支持。此外，該些指標必須容易定期更新，以便持續地監察貧窮問題。預計指標的統計數據會主要來自政府統計處的現有數據庫和其他有關部門的行政記錄。如屬必要及可行，我們亦會蒐集一些重要但目前欠缺的數據。

9. 唯有能定期蒐集和更新，以及對香港具有意義的指標才會是有用的指標。蒐集數據的工作不應對數據來源（即普羅大眾／特定組別）及蒐集數據的機構帶來過分沉重的負擔。我們應審慎地揀選有關指標；採用的指標數目亦應有規限，使易於處理。歸根到底，指標是否有用應視乎數據的質素和揀選指標背後的理念，而非單看指標數目的多寡。

擬議指標

10. 指標大致上可分為六個類別，即入息／收入支援、教育／培訓、就業、健康、生活環境及社區／家庭支援。它們對上文第 6 段所提及的四個社會組別存着不同程度的重要性。

	兒童／青少年	在職 人士／成人	長者	社區
入息／收入 支援	X	X	X	X
教育／培訓	X			
就業	X	X		X
健康	X	X	X	X
生活環境	X		X	X
社區／家庭 支援	X		X	

11. 在所有可揀選的指標當中，我們認為“入息／收入支援”與貧窮最為息息相關。合理的收入水平是個人享有安穩生活的必要條件。就香港的情況而言，由於綜合社會保障援助（綜援）計劃採用入息審查機制，綜援受助人一般被視為貧窮人士，他們有需要並已獲提供經濟援助。然而，社會上亦有非接受綜援的家庭，其入息低於綜援水平，或在綜援受助家庭中有若干家庭成員不符合資格領取綜援的情況出現。因此，我們建議使用按合資格成員數目劃分的平均綜援金額作為準則，以界定個人是否屬於貧窮。這反映了綜援金額，包括標準金額和特別津貼，是經詳細評估不同類型人士的基本需要而釐訂的。

12. 除綜援外，政府還有提供其他類型而亦需經入息審查的經濟援助計劃，以幫助有需要人士。但綜援受助人是不能領取這些援助，以免享有雙重福利。基本概念是，沒有人會因經濟狀況欠佳而被剝奪其基本需要。因此，有關援助計劃受助人（只包括那些與綜援受助人收入水平相若的組別）的數目紀錄亦可反映貧窮狀況。

13. 此外，“健康”是另一項跨越所有擬制訂的四個社會組別的貧窮指標。我們正尋求有用的健康指標，因為健康對學習、工作及整體生活至為重要，並會影響目前以至未來的收入。然而，要在這方面訂定有用的指標並不容易，主要基於以下兩個原因。首先，與發展中地區不同，在香港要確定某些疾病或健康問題慣常見於貧困人士，是一件困難的事。其次，政府的政策是維持一個高質素、公平、高效率、高成本效益及普羅大眾均享用的醫療系統。故此，除給予大量資助以提供高水準醫療及健康服務外，政府還設立公共醫院及診所醫療收費減免機制，以照顧貧困人士的需要。醫療收費減免機制的受助人數目，或可成為與貧窮有關的一項健康指標。

14. 根據上述的框架及上一部分關於揀選指標的考慮因素，我們會在以下部分探討多個涵蓋生命週期及社區概念的指標以監察貧窮狀況。

15. 為顯示貧窮問題在絕對及相對情況下的嚴重程度，我們將會編制各項指標的數目和適當地計算相應組別中的百分比。另一點值得注意的是，所有編纂的數據將不包括外籍家庭傭工。因為現時已有特別條款規範該類傭工在香港受聘的事宜，而這些條款大體較其他經濟體系的為佳。

兒童／青少年(0至14歲／15至19歲)

16. 就成長中和在學習階段的兒童及青少年而言，訂定幼兒護理和教育方面的指標至為重要。這方面的指標包括教

育程度和輟學青少年數目。儘管我們知道該些指標或與貧窮情況沒有直接關係，因為有很多貧窮問題以外的因素，均會導致青少年教育程度低於一般標準或出現輟學情況，但是這些指標與預防及風險因素有關，原因是教育程度低及／或輟學的兒童及青少年將來會比較容易轉為「雙失」，繼而墮入貧窮網。此外，一些社會科學及教育研究普遍顯示，社會經濟狀況雖然並非決定性的因素，但對學習問題卻存着很大的預警關係。

17. 至於訂定與入息相關的指標，值得關注的是家長所賺取的入息，能否讓子女在成長過程中，無論在健康、教育、住屋和參加社交活動方面都不會有所匱乏。除此之外，我們亦訂定其他相關指標，以反映一般兒童和青少年的福祉。該些指標臚列如下：

- (1) 居住在無業家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
- (2) 居住在入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲、6 至 14 歲及 15 至 19 歲兒童／青少年
- (3) 居住在單親及入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
- (4) 居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童
- (5) 0 至 5 歲及 6 至 14 歲的綜接受助人
- (6) 在公營或受資助幼兒中心接受照顧的兒童
- (7) 在學校書簿津貼計劃下獲全數資助的受助人
- (8) 輟學青少年數目
- (9) 未達中三教育程度的青少年(為編纂資料目的，所涵蓋的為年齡 18 至 20 歲的青少年)
- (10) 中學會考少於五科合格的學生
- (11) 待學、待培訓及待業的 15 至 19 歲青少年

15 至 59 歲在職人士／成人

18. 關於適齡工作人士，我們主要着眼於他們是否在職。若然，關注點是多少人屬於在職貧窮(即從事低收入工作

的人士)。至於失業人士，那些長期失業者較有可能墮入貧窮網，因為他們在尋找工作時一般會遇到較大困難。

19. 患有殘疾的成人所面對的情況亦備受關注。我們鼓勵殘疾人士在可能情況下自力更生。至於無法維持生計的殘疾人士，他們可在綜援計劃下得到援助。同樣，綜援亦為健康欠佳而無法工作以致沒有收入的人士提供幫助。因此，為監察貧窮情況，掌握正在接受康復培訓的殘疾人士數目，以及因殘疾/健康欠佳而領取綜援人士的數目是可取的方法。

20. 現建議訂定以下指標，以監察工作年齡人士的貧窮情況：

- (12) 居住在無業家庭的 15 至 59 歲人士
- (13) 居住在入息低於平均綜援金額的家庭的 15 至 19 歲及 20 至 59 歲人士
- (14) 每周工作 35 小時及以上而每月就業收入少於中位數 50% 的 15 至 19 歲、20 至 24 歲及 25 至 59 歲受僱人士
- (15) 15 至 19 歲、20 至 24 歲及 25 至 59 歲失業人士
- (16) 失業超過 6 個月及 12 個月的人士
- (17) 領取綜援超過一年的健全成人
- (18) 接受職業康復培訓服務的殘疾人士
- (19) 因永久傷殘／暫時傷殘／健康欠佳領取綜援的成人

60 歲及以上長者

21. 長者方面，我們須優先確保他們能渡過積極和健康的晚年。要達到這目標，他們需要有合理的財政支援，並獲得到家庭成員及社會人士的關心。不過，要搜集退休人士財政狀況的資料却殊不容易，因為他們可能依靠個人儲蓄、投資收入、退休金及／或家庭支持維持生計，而這些

數字相對於受僱人士的收入／入息數字，會較容易出現少報的情況。所以，較可取的做法是直接審視獲政府財政資助的長者人數，以作為貧窮指標。若要更廣泛地反映長者的福祉，我們可加上一個與其居住環境相關的指標。

22. 顧及種種的局限，現建議採用以下指標監察長者的貧窮情況：

- (20) 領取各類高齡綜援的受助人
- (21) 公立醫院及診所的醫療收費減免機制下合資格的年長病人人數
- (22) 居住在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位的長者

社區

23. 以各地區和社會整體劃分的貧窮指標，基本上歸納了上述類別的主要指標。以地區為本的指標可用來反映居民生活條件較差的不同區域，而社會整體指標則有助全面衡量本港貧窮問題的嚴重性。我們建議的指標臚列如下：

- (23) 居住在無業家庭的 0 至 14 歲、15 至 59 歲及 60 歲及以上人士[按地區列出]
- (24) 居住在入息低於平均綜援金額的 0 至 14 歲、15 至 59 歲及 60 歲及以上人士[按地區列出]
- (25) 居住在單親及入息低於平均綜援金額的家庭的 0 至 5 歲及 6 至 14 歲兒童[按地區列出]
- (26) 每周工作 35 小時及以上而每月就業收入少於整體中位數 50% 的受僱人士[按地區列出]
- (27) 住戶每月入息中位數[按地區列出]
- (28) 每月就業收入中位數[按地區列出]
- (29) 0 至 14 歲及 60 歲及以上的綜接受助人[按地區列出]
- (30) 居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的人士[按地區列出]

總結

24. 上述指標代表了制訂一籃子監察香港貧窮情況指標的第一步。所有指標詳細臚列於附件。隨着委員會對貧窮問題加深認識，以及委員會工作重點的衍化，我們日後或會加進一些相關的指標。同樣地，一些技術上不能編制的指標將會被剔除，又或會以其他相關指標代替。

25. 請各委員在考慮到上文所討論的種種因素及限制後，對建議用作監察貧窮情況的指標，就其相關性及恰當性提出意見，以及建議日後這方面工作的路向。

財政司司長辦公室
經濟分析及方便營商處
二零零五年四月四日

擬議指標一覽表

兒童／青少年(0至14歲／15至19歲)
1. 居住在無業家庭的0至5歲及6至14歲兒童
2. 居住在入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲、6至14歲及15至19歲兒童／青少年
3. 居住在單親及入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲及6至14歲兒童
4. 居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的0至5歲及6至14歲兒童
5. 0至5歲及6至14歲的綜援受助人
6. 在公營或受資助幼兒中心接受照顧的兒童
7. 在學校書簿津貼計劃下獲全數資助的受助人
8. 輟學青少年數目
9. 未達中三教育程度的青少年(為編纂資料目的, 所涵蓋的為年齡18至20歲的青少年)
10. 中學會考少於五科合格的學生
11. 待學、待培訓及待業的15至19歲青少年
15至59歲在職人士／成人
12. 居住在無業家庭的15至59歲人士
13. 居住在入息低於平均綜援金額的家庭的15至19歲及20至59歲人士
14. 每周工作35小時及以上而每月就業收入少於中位數50%的15至19歲、20至24歲及25至59歲受僱人士
15. 15至19歲、20至24歲及25至59歲失業人士
16. 失業超過6個月及12個月的人士
17. 領取綜援超過一年的健全成人
18. 接受職業康復培訓服務的殘疾人士
19. 因永久傷殘／暫時傷殘／健康欠佳領取綜援的成人
60歲及以上長者
20. 領取各類高齡綜援的受助人
21. 公立醫院及診所的醫療收費減免機制下合資格的年長病人人數
22. 居住在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位的長者
社區
23. 居住在無業家庭的0至14歲、15至59歲及60歲及以上人士[按地區列出]
24. 居住在入息低於平均綜援金額的0至14歲、15至59歲及60歲及以上人士[按地區列出]
25. 居住在單親及入息低於平均綜援金額的家庭的0至5歲及6至14歲兒童[按地區列出]
26. 每周工作35小時及以上而每月就業收入少於整體中位數50%的受僱人士[按地區列出]
27. 住戶每月入息中位數[按地區列出]
28. 每月就業收入中位數[按地區列出]
29. 0至14歲及60歲及以上的綜援受助人[按地區列出]
30. 居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的人士[按地區列出]