

## 香港首次制定官方貧窮線—作用和價值

政務司司長林鄭月娥

上星期六舉行的扶貧委員會高峰會公布了本港首次制定的官方貧窮線，標誌著本屆政府的扶貧工作向前邁進了重要一步。

作為扶貧委員會(委員會)的主席，我衷心感謝委員在過去十個月努力不懈地工作，使這項重要任務能提早完成。我們會以同樣勤快認真的態度去處理委員會往後的工作。

### 為何要制訂貧窮線

正如行政長官去年 10 月 17 日在立法會發言時表示，政府在扶貧及扶助弱勢社群的工作上有責任、有角色。為了做好扶貧工作，他要求扶貧委員會制訂有國際公信力及社會認受性的貧窮線。委員會成員來自不同界別。他們就貧窮線達成的普遍共識，反映了委員希望能準確了解貧窮情況的共同願望。委員亦殷切期盼貧窮線能為政府的扶貧工作提供清晰的政策導向。

官方貧窮線有三大功能：量度整體貧窮情況；提供數據基礎以協助制定政策；以及評估政策介入的成效。

### 相對貧窮 vs 絕對貧窮

貧窮線以政策介入前(即除稅和福利轉移前)全港家庭住戶每月收入中位數的一半劃線。

有別於僅足生存的絕對貧窮概念，貧窮線是建基於相對貧窮。委員會認為在香港這樣富裕的城市，我們不能再單以僅

足生存的水平來界定貧窮。相對貧窮的概念主張貧窮的定義應隨著時間和普羅大眾生活水平的變化而改變，較貼近本屆政府的理念：我們應建構一個合理和可持續的社會支援系統，讓社會不同階層的市民分享經濟發展的成果。

以 2012 年計，單身人士的貧窮線訂於\$3,600，二人家庭為\$7,700，三人家庭為\$11,500，而四人、五人、六人或以上家庭則分別定於\$14,300、\$14,800 和\$15,800。貧窮線將因應住戶每月收入中位數的變動，每年作出更新。

以收入為基礎的貧窮線易於解讀，並可跟國際和本地同類型研究比較，但亦有其局限。

具體來說，只計算收入無考慮資產，或會將一些「低收入，高資產」人士(如較富裕的長者或退休人士)界定為貧窮，因而誇大貧窮問題。由於採用相對概念，貧窮不能完全消滅。事實上，即使經濟向好令家庭收入普遍改善，貧窮人口也不一定會減少，尤其是當貧窮線下的住戶收入增長落後於整體，總會有人處於貧窮線下。

### **貧窮線下貧窮人口的估算**

目前不少住戶受惠於政府的現金福利，例如綜合社會保障援助(綜援)和學生資助。部分住戶會因這些恆常現金福利而脫貧。在 2012 年，香港約有 102 萬貧窮人口(涉及 403 000 戶)，貧窮率為 15.2%。除向有需要人士提供恆常現金福利外，我們的社會支援系統亦照顧了市民其他方面的需要，例如全民都能享用中小學免費教育和受大幅資助的醫療服務，以及須經入息和資產審查的公共房屋福利。分析顯示公屋具有顯著的扶貧成效。此外，過去財政預算案公布的一次性紓困措施，亦能減輕很多住戶的經濟負擔。儘管如此，委員會認為

這些措施未能增加住戶的可支配收入或只屬一次過性質，它們的成效分析只應用作補充參考，不應用以量度貧窮人口數目。

## 貧窮線下 102 萬貧窮人口的詳細分析

我們隨著貧窮線的公布發表 2012 年香港貧窮情況的詳細報告，並會每年更新這份報告，幫助大家理解貧窮情況和監察政府扶貧措施的成效。貧窮線下的 102 萬貧窮人口中，209 000 為 18 歲以下兒童，297 000 為 65 歲或以上長者。換言之，五名兒童中有一位兒童，和三位長者中有一位長者是處於貧窮線下。

不過，如早前所述，長者的貧窮率或許會被誇大，因為該比率包含了一些「低收入，高資產」的住戶。事實上，政府的統計調查顯示，貧窮線下非綜援住戶內的長者，有 61% (約 14 萬人) 表示無需接受財政援助。長者的貧窮率亦會隨着本年四月實施的長者生活津貼而有所下降。委員會亦正進行另一項研究，探討如何改善退休保障。

綜援讓約 9 萬戶家庭得以脫貧，但仍有約 10 萬戶綜援家庭處於貧窮線下。當中很多是一人或二人家庭，住戶人口中約三成是兒童或學生。

貧窮線下 300 300 個非綜援住戶中，48% 的家庭(143 500 戶涉及 493 200 名住戶)有從事工作。縱有法定最低工資的保障，以及大部分在職成員從事全職工作，這些家庭人數較多，戶主多從事低技術工作但須供養較多家庭成員，屬在職貧窮的一群，值得我們優先關顧。

## 減貧策略

制定貧窮線有助我們了解香港的貧窮問題，但扶貧工作不單是處理數字的問題。作為以人為本的政府，我們當務之急是找出適當的方法去扶助弱勢社群。有幾點觀察或許值得大家討論。

第一，就業是脫貧的最佳途徑。我們應繼續發展經濟，創造就業機會，尤其是可促進年輕人向上流動的優質職位。

第二，任何協助有需要在職貧窮家庭的新措施，必須以鼓勵就業和加強支援下一代的在學需要為前提，支援方式應以持續協助家庭成員自力更生和提供向上流動機會為目標。

第三，就綜援系統而言，較有效的改善方法是考慮以針對性的措施，鼓勵健全受助人"從受助走向自助"，以及加強對學齡兒童的支援以減低跨代貧窮的風險。

第四，我們應考慮以現金援助、支援服務和將關愛基金下已確定為有效的項目恆常化等方式，幫助有特殊需要的社群，包括殘疾人士、少數族裔、單親家庭和新來港人士等。

## 未來的工作

為處理香港的貧窮問題，委員會制定前所未有的貧窮線，但政府的決心和承擔的真正考驗，在於能否制定聚焦和有效的扶貧措施。政府即將展開下一份施政報告和財政預算案的諮詢工作，我們希望能聽到你們的意見。