

香港社會服務聯會
對「貧窮線」的意見

(向立法會扶貧小組委員會遞交的意見書 11/12/2012)

前言

1. 政府於上月宣布成立新的扶貧委員會，其中一項工作是定出貧窮線，作為考量貧窮情況和評估扶貧政策成效的工具。本文簡述社聯對訂定貧窮線的意見。

訂立貧窮線的功用

2. 社聯認為由政府訂立官方貧窮線，將有助提供一個統一基準，讓政府及社會了解貧窮趨勢，評估貧窮政策的成效，以及為扶貧措施的支援水平及支援對象提供參考指標，有助解決香港的貧窮問題。社聯歡迎政府決定釐訂貧窮線。

如何訂立貧窮線

3. 貧窮線可以有不同的界定方法。我們認為選出界定方法時，應符合下列三點原則：
 - i. 由於貧窮線的目標之一是量度貧窮的趨勢，因此界定貧窮線的標準應保持客觀及穩定性，不會受政府政策或措施所影響
 - ii. 貧窮線應與香港社會的發展水平及普遍市民的生活質素相對應
 - iii. 界定貧窮線的方法應盡量易為公眾所理解，以使公眾能更易掌握香港住戶的貧窮狀況
4. 過去政府在分析貧窮狀況時，較多以平均綜援水平作為界定貧窮的基準(例如部份前扶貧委員會所採用的貧窮指標)，社聯不贊成以此界定貧窮線，因為綜援的水平容易受政策影響而上升或下降，不能為量度貧窮的趨勢及監察扶貧措施的成效提供客觀及穩定的工具。
5. 很多已發展國家將貧窮線訂定為住戶收入中位數的一定比例，例如經濟發展暨合作組織以入息中位數的 50%為貧窮線，歐盟以入息中位數的 60%為貧窮線。過去社聯亦一直以入息中位數的 50%劃為貧窮線。此方法相對簡單，可確保貧窮的標準與社會整體發展的水平掛鈎，亦方便比較香港與其他國家的貧窮情況。因此社聯認為政府可參考此方法作為釐定貧窮線的基準。

6. 由於以入息中位數的不同比例(如 40%，50%，60%)可反映不同層面的貧窮問題，因此扶貧委員會可考慮以 50%作為貧窮線，並同時以 40%及 60%的數據，從多角度審視貧窮狀況。例如，低於 40%是否多為獨居及二老長者住戶？50-60%之間近貧家庭又有何特性？經濟發展暨合作組織及歐盟亦以相同方法，分析貧窮數據，為貧窮狀況提供更清晰圖象。
7. 除了以相對收入方法制訂貧窮線外，現時政府對於市民的基本生活需要亦缺乏適時、客觀的參考準則，社聯同時認為政府必須進行研究，計算不同組群的市民所需的基本生活預算，從而作為制訂各項扶貧措施(如綜援)的援助水平的準則。

如何善用貧窮線

8. 我們建議制訂貧窮線後，應最少每年量度並公佈貧窮數據一次，以持續追蹤貧窮狀況及趨勢等，以及扶貧措施的成效。
9. 扶貧委員會在分析貧窮數據時，應按不同群組(包括兒童、青少年、婦女、長者、殘疾人士等)的社會經濟特徵，以及按地區進行詳細分析。
10. 貧窮線訂立後，扶貧委員會應以此為扶貧工作設立可行及有承擔的減貧目標〔target〕。
11. 政府應重新檢視前扶貧委員會的 24 個貧窮指標，例如將其中量度平均綜援水平以下人數的指標，改為將來訂定的官方貧窮線，讓新的扶貧委員會能認真、切實檢視貧窮線所反映的問題，採取積極措施回應。

2012 年 12 月 11 日