

香港社會服務聯會

就福利事務委員會 2019 年 4 月 2 日會議

「檢視本港貧窮情況及訂立減貧目標」的意見書

政府自 2013 年起訂立貧窮線，以相對收入作為量度貧窮狀況的標準。誠然，政府設立官方貧窮線，不但讓社會在討論貧窮問題上有一致及客觀的標準，亦令社會能聚焦檢視不同組群的貧窮現況，是扶貧政策上的進步。

然而，只以收入量度貧窮，令扶貧策略的討論集中於金錢支援，容易忽視貧窮人士在生活上其他的困境。此外，扶貧委員會沒有利用貧窮線及數據，訂立扶貧目標，亦顯示政府在扶貧工作未有足夠的承擔。

本意見書將闡述社聯就如何更全面了解貧窮現況，及如何訂定扶貧目標的意見。

1 分析

1.1 只採用相對收入作為單一維度量度貧窮狀況

現時香港只以住戶相對的收入訂定貧窮線，限制了我們對本港貧窮問題的了解及相關的政策討論。首先，單以住戶收入而定義貧窮，不但會忽略家庭內的收入分配，住戶資產對生活帶來的效果等問題亦無法探討。第二，金錢收入不能全面量度市民的生活質素，因為它忽略貧窮包含的其他面向，例如住屋環境、健康狀況等。以收入作為量度單位的貧窮線，容易令扶貧政策偏向以提供金錢援助為中心。第三，現時的貧窮線雖然某程度上反映社會貧富不均，但卻不能反映部份住戶赤貧情況，未能反映市民的最基本的生活需要能否被滿足。

1.2 以統計處數據分析貧窮狀況有局限性

雖然扶貧委員會近年有就各特定社群的貧窮狀況進行研究，但大部份研究只是以香港政府統計處恆常收集的數據進行分析，這些數據有其限制，例如處方一般不會進行追蹤性研究，難以掌握住戶生活質素的變化及其變化之原因，同時，某些與生活重要範疇相關的數據(如健康狀況)亦較少收集。結果，政府及市民都難以準確掌握不同貧窮群組的生活狀況變化、致貧原因，流動狀況、以及他們的發展機會等。

1.3 政府缺乏扶貧目標

現時政府只訂立了貧窮線而未有訂定扶貧目標，未有展現政府對扶貧工作的願景。事實上，不論在國際層面或國家層面，都有不少訂定扶貧目標的案例(如聯合國的千禧發展目標或英國所訂的減輕兒童貧窮目標)。透過訂定具體的扶貧目標(如在某一年期內把貧窮率減至特定水平)，能讓政府及社會持份者討論如何實踐願景和落實目標。

2 建議：

2.1 多更多工具分析貧窮狀況

政府應發展多面向量度貧窮的工具，包括以住戶開支、扣除房屋開支後的可動用收入等去量度的貧窮狀況。同時，應考慮進行基本生活需要預算研究，以較客觀的方法計算及訂定基本生活水平的基準，並以此作為政府制訂相關補助政策及制度(如綜援)的援助水平。

除了上述以金錢量度貧窮的工具外，政府亦應發展金錢以外量度貧窮的工具。建議可參考歐盟、英國及澳洲等國家的經驗，以社會匱乏的角度進行研究，補充單以金錢量度貧窮的不足。

2.2 進行更多貧窮研究

扶貧委員會應先整理現時與不同群組相關的貧窮議題清單，有系統地訂定研究計劃。特別是突破現時收集數據形式的不足，包括以追蹤研究的方式研究不同年齡及階層人士的生活狀況變化及社會流動等，以建立與貧窮相關的數據庫。

2.3 制訂扶貧目標

政府應訂定扶貧目標(如參考英國兒童貧窮法案 2010(Child Poverty Act 2010)，定出十年內貧窮率的目標減幅)，並據此制訂相關的扶貧策略，估算政府及社會需為此投放的資源。在政府制訂重大的社會政策時，亦應同時進行貧窮影響評估，以估算有關政策對實踐扶貧目標產生的影響。

2019 年 4 月 1 日