

扶贫委员会

贫穷指标

背景及目的

扶贫委员会委员在二零零五年二月十八日首次会议上，大多认为以香港普遍富裕的经济环境，以及所提供的广泛社会服务和支持，贫穷的概念应集中在一些弱势社群的需要。因此，委员会成员普遍认为，单以收入数字来理解贫穷的概念并从而订定委员会工作的优先次序并不恰当。我们须制订一套多元化的指标，以反映香港整体情况及方便界定那些弱势群体需要优先帮助。

2. 从一个多面体的角度来理解贫穷和帮助有需要人士，把重点着眼于建立能力和鼓励自力更生；而对一些弱势社群(例如老人和单亲家庭的儿童)，则确保他们有机会获取其所需的服务和支持(例如教育、房屋和医疗服务)，这些想法与多个和香港经济发展程度相若国家近年的发展相符。

3. 因此，在概念上须注意的是，“贫穷”代表社会上最需要获得帮助的人士，这有别于一般字典从表面字义所作的诠释。就整个香港和委员会的具体工作而言，这概念仍在发展中，而我们如何看待此事项，不但反映香港社会的价值取向，亦反映出委员会成员的集体价值取向。

选择指标的考虑因素

4. 导致有需要人士身处困境的因素有很多，而同一因素造成的影响亦会因人而异。贫穷指标可以涵盖表征和原因。事实上，表征和原因可互相影响，有时也难以将两者

明确区分。故此，若要从各项指标归纳出结论务必要审慎处理。

5. 扶贫委员会在首次会议上，委员大都同意要着重预防工作。故此在拣选指标方面，为儿童及青少年订定的指标尤其重要，着眼点在于确保他们不受现时的社会及经济背景所妨碍，使日后有机会向较高的社会和经济阶层上移。

6. 考虑到扶贫委员会在二月十八日首次会议的讨论，我们建议按以下四个社会组别订定贫穷指标：

- 儿童 / 青少年；
- 在职人士 / 成人；
- 长者；以及
- 社区。

首三个组别是按年龄分类，最后一组关于社区贫穷，旨在反映本港各个分区和社会整体的福祉。

7. 在一些海外国家或地区，贫穷指标会针对一些如性别或族群的特定组别。但香港的社会气氛普遍和谐，与其它国家的处境不同（如美国一些城市中心的黑人或美国境内为数不少的墨西哥裔人）。在现时建议的框架下，一些特定组别的需要正如其它人士一样，会被纳入按年龄或按地区划分的指标之内。再者，特定组别人士的需要（例如妇女、少数族裔和新移民），透过定期的专题研究来分析更为适合。

8. 技术上，该些指标必须可以量化及有可靠的统计数据支持。此外，该些指标必须容易定期更新，以便持续地监察贫穷问题。预计指标的统计数据会主要来自政府统计处的现有数据库和其它有关部门的行政记录。如属必要及可行，我们亦会搜集一些重要但目前欠缺的数据。

9. 唯有能定期搜集和更新，以及对香港具有意义的指标才会是有用的指标。搜集数据的工作不应对数据来源（即普罗大众 / 特定组别）及搜集数据的机构带来过分沉重的负担。我们应审慎地拣选有关指标；采用的指标数目亦应有规限，使易于处理。归根到底，指标是否有用应视乎数据的质素和拣选指标背后的理念，而非单看指标数目的多寡。

拟议指标

10. 指标大致上可分为六个类别，即入息 / 收入支持、教育 / 培训、就业、健康、生活环境及社区 / 家庭支持。它们对上文第 6 段所提及的四个社会组别存着不同程度的重要性。

	儿童 / 青少年	在职 人士 / 成人	长者	社区
入息 / 收入支持	X	X	X	X
教育 / 培训	X			
就业	X	X		X
健康	X	X	X	X
生活环境	X		X	X
社区 / 家庭支持	X		X	

11. 在所有可拣选的指标当中，我们认为“入息 / 收入支持”与贫穷最为息息相关。合理的收入水平是个人享有安稳生活的必要条件。就香港的情况而言，由于综合社会保障援助（综援）计划采用入息审查机制，综援受助人一般被视为贫穷人士，他们有需要并已获提供经济援助。然而，社会上亦有非接受综援的家庭，其入息低于综援水平，或在综援受助家庭中有若干家庭成员不符合资格领取综援的情况出现。因此，我们建议使用按合格成员数目划分的平均综援金额作为准则，以界定个人是否属于贫穷。这反映了综援金额，包括标准金额和特别津贴，是经详细评估不同类型人士的基本需要而厘订的。

12. 除综援外，政府还有提供其它类型而亦需经入息审查的经济援助计划，以帮助有需要人士。但综援受助人是不能领取这些援助，以免享有双重福利。基本概念是，没有人会因经济状况欠佳而被剥夺其基本需要。因此，有关援助计划受助人（只包括那些与综援受助人收入水平相若的组别）的数目纪录亦可反映贫穷状况。

13. 此外，“健康”是另一项跨越所有拟制订的四个社会组别的贫穷指标。我们正寻求有用的健康指标，因为健康对学习、工作及整体生活至为重要，并会影响目前以至未来的收入。然而，要在这方面订定有用的指标并不容易，主要基于以下两个原因。首先，与发展中地区不同，在香港要确定某些疾病或健康问题惯常见于贫困人士，是一件困难的事。其次，政府的政策是维持一个高素质、公平、高效率、高成本效益及普罗大众均享用的医疗系统。故此，除给予大量资助以提供高水平医疗及健康服务外，政府还设立公立医院及诊所医疗收费减免机制，以照顾贫困人士的需要。医疗收费减免机制的受助人数目，或可成为与贫穷有关的一项健康指标。

14. 根据上述的框架及上一部分关于拣选指标的考虑因素，我们会在以下部分探讨多个涵盖生命周期及社区概念的指标以监察贫穷状况。

15. 为显示贫穷问题在绝对及相对情况下的严重程度，我们将会编制各项指标的数目和适当地计算相应组别中的百分比。另一点值得注意的是，所有编纂的数据将不包括外籍家庭佣工。因为现时已有特别条款规范该类佣工在香港受聘的事宜，而这些条款大体较其它经济体系的为佳。

儿童 / 青少年(0 至 14 岁 / 15 至 19 岁)

16. 就成长中和在学习阶段的儿童及青少年而言，订定幼儿护理和教育方面的指标至为重要。这方面的指标包括教

育程度和辍学青少年数目。尽管我们知道该些指标或与贫穷情况没有直接关系，因为有很多贫穷问题以外的因素，均会导致青少年教育程度低于一般标准或出现辍学情况，但是这些指标与预防及风险因素有关，原因是教育程度低及/或辍学的儿童及青少年将来会比较容易转为「双失」，继而堕入贫穷网。此外，一些社会科学及教育研究普遍显示，社会经济状况虽然并非决定性的因素，但对学习问题都存着很大的预警关系。

17. 至于订定与入息相关的指标，值得关注的是家长所赚取的入息，能否让子女在成长过程中，无论在健康、教育、住屋和参加社交活动方面都不会有所匮乏。除此之外，我们亦订定其它相关指标，以反映一般儿童和青少年的福祉。该些指标列如下：

- (1) 居住在无业家庭的 0 至 5 岁及 6 至 14 岁儿童
- (2) 居住在入息低于平均综援金额的家庭的 0 至 5 岁、6 至 14 岁及 15 至 19 岁儿童 / 青少年
- (3) 居住在单亲及入息低于平均综援金额的家庭的 0 至 5 岁及 6 至 14 岁儿童
- (4) 居住在私人临时房屋或私人楼宇共住单位的 0 至 5 岁及 6 至 14 岁儿童
- (5) 0 至 5 岁及 6 至 14 岁的综援受助人
- (6) 在公营或受资助幼儿中心接受照顾的儿童
- (7) 在学校书簿津贴计划下获全数资助的受助人
- (8) 辍学青少年数目
- (9) 未达中三教育程度的青少年(为编纂资料目的，所涵盖的为年龄 18 至 20 岁的青少年)
- (10) 中学会考少于五科合格的学生
- (11) 待学、待培训及待业的 15 至 19 岁青少年

15 至 59 岁在职人士 / 成人

18. 关于适龄工作人士，我们主要着眼于他们是否在职。若然，关注点是多少人属于在职贫穷(即从事低收入工作

的人士)。至于失业人士，那些长期失业者较有可能堕入贫穷网，因为他们在寻找工作时一般会遇到较大困难。

19. 患有残疾的成人所面对的情况亦备受关注。我们鼓励残疾人士在可能情况下自力更生。至于无法维持生计的残疾人士，他们可在综援计划下得到援助。同样，综援亦为健康欠佳而无法工作以致没有收入的人士提供帮助。因此，为监察贫穷情况，掌握正在接受康复培训的残疾人士数目，以及因残疾/健康欠佳而领取综援人士的数目是可取的方法。

20. 现建议订定以下指标，以监察工作年龄人士的贫穷情况：

- (12) 居住在无业家庭的 15 至 59 岁人士
- (13) 居住在入息低于平均综援金额的家庭的 15 至 19 岁及 20 至 59 岁人士
- (14) 每周工作 35 小时及以上而每月就业收入少于中位数 50% 的 15 至 19 岁、20 至 24 岁及 25 至 59 岁受雇人士
- (15) 15 至 19 岁、20 至 24 岁及 25 至 59 岁失业人士
- (16) 失业超过 6 个月及 12 个月的人士
- (17) 领取综援超过一年的健全成人
- (18) 接受职业康复培训服务的残疾人士
- (19) 因永久伤残 / 暂时伤残 / 健康欠佳领取综援的成人

60 岁及以上长者

21. 长者方面，我们须优先确保他们能渡过积极和健康的晚年。要达到这目标，他们需要有合理的财政支持，并得到家庭成员及社会人士的关心。不过，要搜集退休人士财政状况的资料却殊不容易，因为他们可能依靠个人储蓄、投资收入、退休金及 / 或家庭支持维持生计，而这些

数字相对于受雇人士的收入 / 入息数字，会较容易出现少报的情况。所以，较可取的做法是直接审视获政府财政资助的长者人数，以作为贫穷指标。若要更广泛地反映长者的福祉，我们可加上一个与其居住环境相关的指标。

22. 顾及种种的局限，现建议采用以下指标监察长者的贫穷情况：

- (20) 领取各类高龄综援的受助人
- (21) 公立医院及诊所的医疗收费减免机制下合格的年长病人人数
- (22) 居住在私人临时房屋及私人楼宇共住单位的长者

社区

23. 以各地区和社会整体划分的贫穷指标，基本上归纳了上述类别的主要指标。以地区为本的指标可用来反映居民生活条件较差的不同区域，而社会整体指标则有助全面衡量本港贫穷问题的严重性。我们建议的指标列如下：

- (23) 居住在没有家庭的 0 至 14 岁、15 至 59 岁及 60 岁及以上人士[按地区列出]
- (24) 居住在入息低于平均综援金额的 0 至 14 岁、15 至 59 岁及 60 岁及以上人士[按地区列出]
- (25) 居住在单亲及入息低于平均综援金额的家庭的 0 至 5 岁及 6 至 14 岁儿童[按地区列出]
- (26) 每周工作 35 小时及以上而每月就业收入少于整体中位数 50%的受雇人士[按地区列出]
- (27) 住户每月入息中位数[按地区列出]
- (28) 每月就业收入中位数[按地区列出]
- (29) 0 至 14 岁及 60 岁及以上的综援受助人[按地区列出]
- (30) 居住在私人临时房屋或私人楼宇共住单位的人士[按地区列出]

总结

24. 上述指标代表了制订一篮子监察香港贫穷情况指标的第一步。所有指标详细列于附件。随着委员会对贫穷问题加深认识，以及委员会工作重点的衍化，我们日后或会加进一些相关的指标。同样地，一些技术上不能编制的指标将会被剔除，又或会以其它相关指标代替。

25. 请各委员在考虑到上文所讨论的种种因素及限制后，对建议用作监察贫穷情况的指标，就其相关性及其恰当性提出意见，以及建议日后这方面工作的路向。

财政司司长办公室
经济分析及方便营商处
二零零五年四月四日

拟议指标一览表

儿童 / 青少年(0 至 14 岁 / 15 至 19 岁)
1. 居住在无业家庭的 0 至 5 岁及 6 至 14 岁儿童
2. 居住在入息低于平均综援金额的家庭的 0 至 5 岁、6 至 14 岁及 15 至 19 岁儿童 / 青少年
3. 居住在单亲及入息低于平均综援金额的家庭的 0 至 5 岁及 6 至 14 岁儿童
4. 居住在私人临时房屋或私人楼宇共住单位的 0 至 5 岁及 6 至 14 岁儿童
5. 0 至 5 岁及 6 至 14 岁的综援受助人
6. 在公营或受资助幼儿中心接受照顾的儿童
7. 在学校书簿津贴计划下获全数资助的受助人
8. 辍学青少年数目
9. 未达中三教育程度的青少年(为编纂资料目的, 所涵盖的为年龄 18 至 20 岁的青少年)
10. 中学会考少于五科合格的学生
11. 待学、待培训及待业的 15 至 19 岁青少年
15 至 59 岁在职人士 / 成人
12. 居住在无业家庭的 15 至 59 岁人士
13. 居住在入息低于平均综援金额的家庭的 15 至 19 岁及 20 至 59 岁人士
14. 每周工作 35 小时及以上而每月就业收入少于中位数 50% 的 15 至 19 岁、20 至 24 岁及 25 至 59 岁受雇人士
15. 15 至 19 岁、20 至 24 岁及 25 至 59 岁失业人士
16. 失业超过 6 个月及 12 个月的人士
17. 领取综援超过一年的健全成人
18. 接受职业康复培训服务的残疾人士
19. 因永久伤残 / 暂时伤残 / 健康欠佳领取综援的成人
60 岁及以上长者
20. 领取各类高龄综援的受助人
21. 公立医院及诊所的医疗收费减免机制下合资格的年长病人人数
22. 居住在私人临时房屋及私人楼宇共住单位的长者
社区
23. 居住在无业家庭的 0 至 14 岁、15 至 59 岁及 60 岁及以上人士[按地区列出]
24. 居住在入息低于平均综援金额的 0 至 14 岁、15 至 59 岁及 60 岁及以上人士[按地区列出]
25. 居住在单亲及入息低于平均综援金额的家庭的 0 至 5 岁及 6 至 14 岁儿童[按地区列出]
26. 每周工作 35 小时及以上而每月就业收入少于整体中位数 50% 的受雇人士[按地区列出]
27. 住户每月入息中位数[按地区列出]
28. 每月就业收入中位数[按地区列出]
29. 0 至 14 岁及 60 岁及以上的综援受助人[按地区列出]
30. 居住在私人临时房屋或私人楼宇共住单位的人士[按地区列出]