

## 扶貧委員會

### 貧窮的量度

#### 目的

本文件載列一些有關量度貧窮的背景資料<sup>1</sup>，供委員參考。文件亦列出不同政策局在提供援助及支援時所採用的基準，以便各委員考慮有關課題及下一步工作。

#### 貧窮的概念和量度方法

2. 貧窮的定義受主觀價值及文化的影響，很難取得共識。然而，總括而言，林林總總的定義均可歸納於以下其中一個類別：

- 採用一個以客觀方法界定的絕對最起碼生活水平，未能達到這個水平的，便屬貧窮。
- 相對來說，所擁有的及不上社會上其他人，便屬貧窮。
- 自覺無法維持生計者，便屬貧窮(主觀貧窮)。

---

<sup>1</sup> 本文件參考了臨時立法會秘書處資料研究及圖書館服務部在一九九八年三月就貧窮的量度進行的研究。有關的研究內容已寄送各委員，以便參考。

### 絕對貧窮

3. 以絕對標準來界定貧窮的理論基礎是「僅足生存」的概念。換句話說，那些沒有足夠資源負擔若干被認定是維持生計必不可少的物品和服務，便被視為貧窮。這個標準的局限是它集中量度人的實際需要，而忽視一個人在社會上生活的需要。如何認定那些物品和服務屬「必不可少」，每個項目如何評價，亦牽涉主觀判斷，因而備受爭議。

### 相對貧窮

4. 人們如果缺乏資源享有社會上一般人的慣常生活方式，有相類的食用、活動、生活條件以及享受，便算是生活在相對貧窮中<sup>2</sup>。相對貧窮的量度方法，通常是採用社會上收入中位數的一個比率。以這個方法量度貧窮的最大好處是其簡單易行。不過，由於所量度的只是收入，並未能充份計及貧困人士的消費需要。例如，政府和非政府組織所提供非收入形式的福利項目，並無計算在內。同時，應採用社會上收入中位數的什麼比率（例如百分之五十，百分之六十），亦無可避免涉及主觀判斷。此外，把貧窮水平定於社會上收入中位數的其中一個比率亦可能帶來十分重大、以及可能是預計不到的公共政策後果。首先，如果以收入中位數為計算基礎，那麼，無論進行多少扶貧工作，貧困人士的相對比率將保持不變。第二，我們需要考慮對人們工作態度的負面影響，特別是現時收入低於收入中位數的人士。

---

<sup>2</sup> Peter Townsend. (1979). *Poverty in the U.K.* Harmondsworth: Penguin: London.

## 其他方法

5. 另外有兩種方法，以較主觀和顧及社會需要的方式來量度貧窮，包括標準預算法和收入替代法。標準預算法是跟從絕對貧窮的概念，但加上一些社會大眾所認同的「必不可少」需要。

6. 收入替代法是一種消費行為模式的分析法，參考相類社會階層的消費模式，定出一個用於生活必需品的適當支出比例（如用於生活必需品的支出，相對於家庭總支出的比例高於百份之  $X$ ，便被認為是貧窮）。跟界定絕對貧窮的情況一樣，如何界定和量化生活必需品，都無可避免會受主觀價值影響，引起爭議。

## 國際間的比較

7. 為方便在國際間作出比較，世界銀行根據物品和服務的消費（即標準預算法），粗略地估計出各地區的貧窮線：赤貧地區為每人每天 1 美元，拉丁美洲為每人每天 2 美元，而東歐各國則為 4 美元。在各個高收入經濟體系，包括香港，世界銀行以美國的貧窮線作為貧窮指標，即每人每天 14.4 美元。由於國家之間的社會情況都不盡相同，世界銀行無法為每個國家訂定貧窮線。

8. 歐洲委員會界定，在等值收入低於國民等值收入中位數 60% 的家庭中生活的人士，便是生活在貧窮之中。換言之，歐洲委員會採用了相對貧窮的概念，但這最低標準並不代表個別歐盟國家的貧窮線，有關指標“並不是有關人士身處貧窮境況的必然或足夠條件……”

這指標是用以衡量貧窮風險的一個參考方法。”<sup>3</sup> 值得我們留意的是，雖然歐盟有這個定義，扶貧工作(包括提供有關的社會援助)依然屬國家的責任。

9. 美國衡量貧窮的方法，是根據絕對貧窮的概念而作出了修訂。美國的官方貧窮線是訂下一系列最低收入標準；這些標準按照家庭成員人數／組合而調整，並且每年更新，以反映維持基本生活所需的購買力。澳洲、英國、南韓、新加坡和台灣並無訂下官方貧窮線。澳洲和英國有半官方的貧窮綫，是根據社會援助的水平及家庭收入而定的<sup>4</sup>。

10. 在理解不同社會界定貧窮和制訂有關扶貧的措施時，我們必須了解當地的社會結構、文化背景、經濟政策以及政治情況。故此我們在比較不同社會的貧窮情況和扶貧措施時，必須特別小心。

### 香港的貧窮／貧富懸殊情況

11. 政府編製不同的社會經濟數據，以了解本港貧窮住戶的狀況。受到一九九八年亞洲金融風暴的沉重打擊，加上本港經濟隨後經歷結構轉型，失業率由一九九七年低於 2.5% 銳升至二零零三年五月至七月期間的 8.6% 高位。教育程度不高和低技術工人的失業情況尤其嚴峻，建築工人更甚(附件甲 - 圖表 1 及表 11-3)。在過去幾年，住戶入息呈現下跌趨勢，而貧富之間的差距則逐漸擴大。

---

<sup>3</sup> 歐洲委員會(2004)社會融和聯合報告。

12. 隨着經濟由二零零三年下半年開始復蘇，失業率於二零零四年第四季已回落至 6.5%。幾乎所有行業的職位空缺數目都全面上升，包括較低技術職業階層類別。工資水平自二零零四年年中趨於穩定；零售業、旅行社、清潔服務、理髮及美容服務等行業更錄得顯著升幅。不過，建造業的失業率依然高企。

13. 一九九七年年底至二零零四年年底期間，最低兩個十等分組別的住戶每月入息中位數下跌逾 30% (附件乙 - 圖表 2)，這歸咎於以下因素的綜合影響：

- (a) 非技術和低學歷工人的失業情況自一九九八年起明顯加劇，由於他們的技術水平未能追上知識型經濟的較高工作要求。另外，建築工人的就業則因物業市道調整，以及大型基建項目陸續竣工而備受衝擊。
- (b) 至於在職的人士，處於較低十等分組別者的收入錄得較大跌幅，這是非技術工人出現較嚴重供過於求的情況所致。
- (c) 由於住戶人數持續下跌，而住戶入息與住戶人數成正比，故越來越多小家庭歸入較低十等分組別。換言之，與較高入息的十等分組別比較，較低十等分組別的住戶入息因住戶人數改變而出現較大跌幅。

---

<sup>4</sup> 資料摘自臨時立法會秘書處資料研究及圖書館服務部在一九九八年三月就貧窮的量度進行的研究。

14. 根據按十等分組別對住戶每月入息中位數數據作出的分析，較低十等分組別的住戶入息銳減，當中減幅大部分是在一九九七年年底至一九九九年年底期間錄得。其後，較低與較高十等分組別之間的住戶入息變動差距有所收窄，而最低十等分組別的住戶入息其實亦已見上升。事實上，現時經濟復蘇所帶來的就業機會，很大部分屬於低至中層的職位，例如服務工作及商店銷售人員。在二零零三年年底至二零零四年年底期間，屬於最低及次低十等分組別的住戶每月入息中位數分別上升 2.7% 和 1.7%，表現勝於差不多所有其他十等分組別。

15. 最新經濟指標顯示，二零零五年的經濟前景保持樂觀，失業率應可望持續下跌。較勞工密集的旅游業與消費相關行業的活動進一步上升，應有助改善低技術工人的就業和收入情況。

16. 綜援數字亦反映對政府援助需求的情況。截至二零零四年十二月，綜援個案總數達到 295 694 宗，比一九九四年增加約 182.1%；受助人總數為 542 017 人，比一九九四年增加 333.5%。領取綜援人士佔本港總人口的比例亦由一九九四至九五年度的 2%，上升至二零零四至零五年度的 8%。綜援開支在過去十年急劇增加，由一九九四至九五年度的 34.27 億元，上升至二零零三至零四年度的 173.06 億元，期間每年平均增幅為 19.7%。同期，綜援開支佔政府經常開支總額的比例，亦由 3.2% 上升至 8.7%。當局在失業／低收入／單親家庭個案（受助人多為健全人士）方面的開支比例，亦由一九九四至九五年度的 16.0% 上升至 41.4%。

## 提供援助及支援的基準

17. 香港並無訂定官方貧窮線。但實際上所有有需要的人士都能獲得政府提供的廣泛社會福利服務。總體而言，政府採用一個務實的方法，除了提供一些普及性的服務外，亦會就不同服務及援助的性質訂定不同的申請資格 —

福利服務：未能應付日常基本需要的人士（包括低收入人士）會被視為“貧困人士”，可申領綜援（申請資格載於附件丙）。另外，政府亦針對各類人士（低收入家庭、兒童和青少年、婦女、長者及殘疾人士等）的需要，提供不同的支援服務。

醫護服務：綜援受助人可獲豁免衛生署和醫院管理局提供的公營醫護服務的收費。為保障沒有領取綜援的弱勢社群，即低收入人士、長期病患者及入息或資產不多的年長病人，政府已制定措施，加強醫療收費減免機制，以免他們承受沉重的經濟負擔。

教育服務：政府提供九年免費普及教育，以及向需要支援的學生及青年提供不同的援助和服務。

就業服務：勞工處提供全面的免費就業服務，協助求職人士尋找工作，部分服務是針對一些條件稍遜人士/弱勢社群（例如青年人士、中年求職人士、殘疾人士等）的需要而設。為了協助失業的健全綜援受助人找尋有薪工作，社會福利署推行了自力更生支援計劃及其他就業援助服務。

有關措施的詳細內容以及為弱勢社群提供援助所用的基準，請參閱文件第 2/2005 號。

## 下一步工作

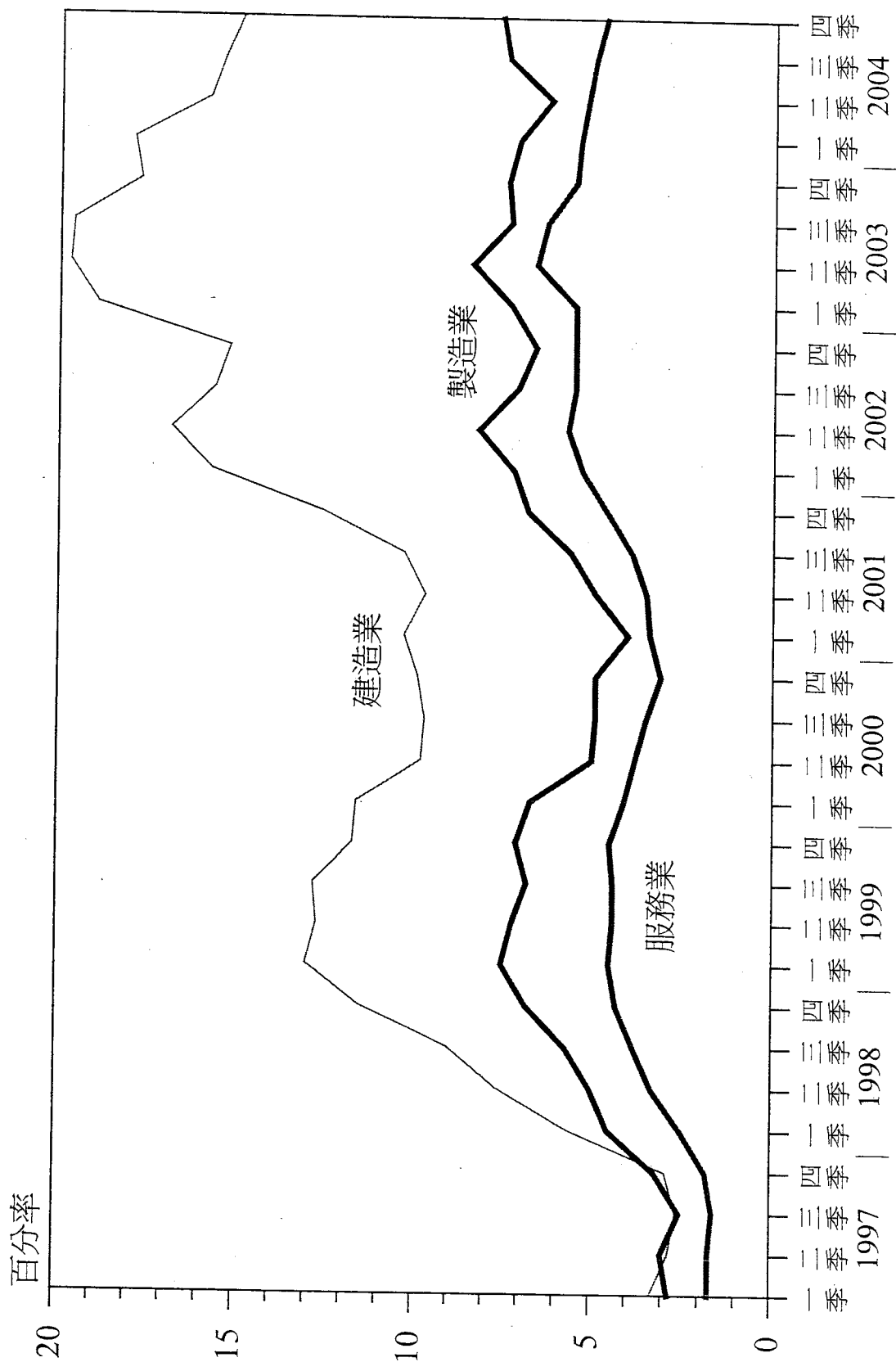
18. 研究及國際經驗顯示，貧窮是一個社會概念，其定義受不同社會因素所影響。有些人支持為香港界定一個適合本地情況的貧窮定義，另一些人則對是否應採用一個劃一的定義存疑。後者通常選擇了解有什麼類別的人士雖未能享有達到合理標準的服務，但現時卻未合資格／未能獲得合適的服務。

19. 請委員察悉有關貧窮的不同定義、香港就提供各種援助所採取的務實方法，及考慮下一步工作，以決定香港是否有需要制定貧窮線。

委員會秘書處  
二零零五年二月



圖一：按主要經濟行業劃分的失業率



表一：按經濟行業劃分的就業人數、失業人數及失業率

	二零零四年 第四季 就業人數	二零零四年 第四季 失業人數	二零零四年 第四季 失業率 (%)
製造業	225,000 (6.8%)	19,000	7.6
建造業	276,000 (8.3%)	48,000	14.9
服務業	2,803,000 (84.2%)	138,000	4.7
其中：			
分銷及飲食業	1,079,000 (32.4%)	70,000	6.1
運輸、倉庫及通訊業	364,000 (10.9%)	18,000	4.6
金融、保險、地產及商用服務業	483,000 (14.5%)	21,000	4.1
社區、社會及個人服務業	877,000 (26.4%)	30,000	3.3
其他	23,000 (0.7%)	#	2.0
總計	3,328,000 (100.0%)	227,000 @	6.5 *

註：二零零四年第四季的數字為臨時數字。

( ) 括弧內數字為所佔總數的百分比。

(#) 少於 500。

(@) 包括首次求職及重新加入勞動人口的失業人士，所以較各個單項的總和為大。

(\*) 經季節性調整。

表二：按職業類別劃分的就業人數、失業人數及失業率

	二零零四年 第四季 就業人數	二零零四年 第四季 失業人數	二零零四年 第四季 失業率 (%)
高技術勞工	1,125,000 (33.8%)	30,000	2.6
經理及行政級人員	291,000 (8.8%)	6,000	2.0
專業人員	219,000 (6.6%)	4,000	1.8
輔助專業人員	614,000 (18.5%)	20,000	3.2
低技術勞工	2,195,000 (66.0%)	175,000	7.4
文員	531,000 (16.0%)	25,000	4.5
服務工作及商店銷售人員	525,000 (15.8%)	42,000	7.3
工藝及有關人員	275,000 (8.3%)	38,000	12.0
機台及機器操作員及裝配員	239,000 (7.2%)	14,000	5.7
非技術工人	625,000 (18.8%)	56,000	8.3
其他	8,000 (0.2%)	#	3.6
總計	3,328,000 (100.0%)	227,000 @	6.5 *

註：二零零四年第四季的數字為臨時數字。

( ) 括弧內數字為所佔總數的百分比。

(#) 少於 500。

(@) 包括首次求職及重新加入勞動人口的失業人士，所以較各個單項的總和為大。

(\*) 經季節性調整。

表三：按教育程度劃分的就業人數、失業人數及失業率

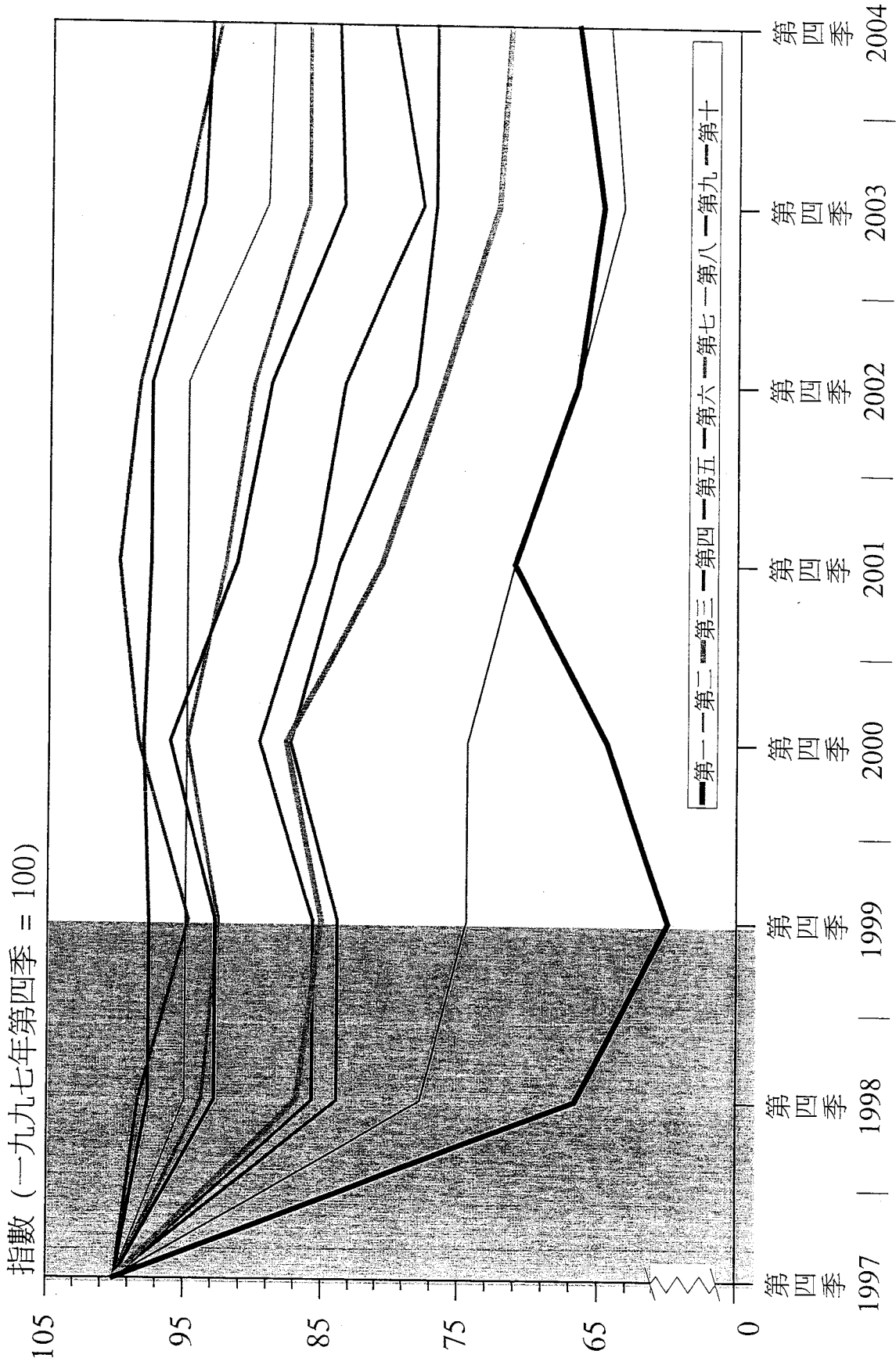
	二零零四年 第四季 就業人數	二零零四年 第四季 失業人數	二零零四年 第四季 失業率 (%)
未受教育/幼稚園	35,000 (1.1%)	4,000	9.5
小學	448,000 (13.5%)	53,000	10.5
初中	567,000 (17.1%)	60,000	9.5
高中	1,153,000 (34.7%)	73,000	6.0
預科	171,000 (5.1%)	7,000	4.1
專上教育	953,000 (28.6%)	30,000	3.1
專上教育：非學位	311,000 (9.3%)	13,000	4.0
專上教育：學位	642,000 (19.3%)	17,000	2.6
總計	3,328,000 (100.0%)	227,000	6.5*

註：二零零四年第四季的數字為臨時數字。

( ) 括弧內數字為所佔總數的百分比。

(\*) 經季節性調整。

圖二：按十等分組別劃分的住戶每月入息中位數





## 綜合社會保障援助計劃

這個計劃的目的是向有需要的個人及家庭提供經濟援助，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要。

### 申請資格

申請人必須符合下列條件，方可獲得援助：

#### A. 居港規定

申請人必須符合下列的居港規定：

- (a) 已成為香港居民最少七年；及
- (b) 在緊接申請日前連續居港最少一年（在該年內如離港不超過56天，亦視為符合連續居港一年的規定）。

註：

- (1) 非法留港的人士，以及並非以定居原因獲准在香港居留的人士（例如，輸入勞工和旅客），均不符合資格申請綜援。
- (2) 在2004年1月1日前已成為香港居民的人士可獲豁免上述A(a)項居港七年的規定。
- (3) 18歲以下的香港居民可獲豁免上述A(a)項居港七年及A(b)項連續居港一年的規定。
- (4) 在特殊情況下，社會福利署署長可考慮運用酌情權，向未符合居港規定的綜援申請人發放援助。

#### B. 經濟狀況調查

申請人必須通過資產及入息審查。申請人如與家人同住，便須以家庭為單位提出申請。在決定一個家庭是否符合資格領取綜援時，社署會考慮整個家庭的資源和需要。換言之，社署會把所有家庭成員的每月收入和所需開支一併計算。

##### (a) 資產審查

申請人及其家庭成員所擁有的資產（即物業（註）、現金、銀行存款、投資及其他可變換現金的資產及財物）總值不得超過下列限額：

(i) 單身人士個案

	資產限額 (元)
健全成人	22,000
非健全成人（即兒童、老人、傷殘或經醫生證明為健康欠佳成人）	34,000

(ii) 家庭個案

a) 家庭成員中有健全成人的個案

健全成人／兒童的成員		高齡、傷殘或經醫生證明為健康欠佳的成員	
人數	資產限額 (元)	人數	資產限額 (元)
1	14,500	1	34,000
2	29,000	2	51,000
3	43,500	3	68,000
4人或以上	58,000	4	85,000
		5	102,000
		6	119,000

[ 舉例來說，一個七人家庭，其中包括兩名健全成人、三名健全兒童、一名傷殘兒童及一名老人，這個家庭的資產限額為109,000元(即58,000元+51,000元)。]

b) 家庭成員中沒有健全成人的個案

人數	資產限額 (元)
2	51,000
3	68,000



4	85,000
5	102,000
6	119,000

註：凡非自住物業均列入資產計算。

自住物業的處理和計算方法如下：

- (1) 如家庭中有高齡、傷殘或經醫生證明為健康欠佳的成員，自住物業的價值可獲豁免計算。
- (2) 如家庭中有50歲以下的健全成人，而同時又沒有高齡、傷殘或經醫生證明為健康欠佳的成員，該家庭的自住物業會在12個月的寬限期後列入資產計算範圍。
- (3) 對於有年幼子女的單親人士，社會福利署署長可行使酌情權去延長寬限期，讓這些有年幼子女的單親人士，可以繼續領取援助而無須出售他們的自住物業。但他們必須符合以下兩個條件：
  - (i) 家庭中最年幼的子女未滿15歲；及
  - (ii) 整個家庭資產總值(包括自住物業淨值)不足以讓這個家庭按綜援的標準維持10年的生活。

這些單親家庭擁有的自住物業會在其最年幼的子女滿15歲時，才納入資產計算範圍。

(b) 入息審查

申請人及其家庭成員每月可評估的總收入必須低於他們在綜援計劃下所認可的每月需要總額，才符合領取綜援的資格。在評估入息時，培訓津貼及符合指定資格的申請人或其家庭成員的工作收入，其中部份可獲豁免計算。

C. 身體健全成人的附加準則

15-59歲身體健康正常的申請人，必須符合下列其中一項條件：

- (a) 在社署認為合理的情況下不能工作（例如就學或須要在家照顧幼兒、患病或傷殘家人）；或
- (b) 每月從工作中所賺取的收入不少於1,430元及每月工作不少於120小時；或
- (c) 失業或每月從工作中所賺取的收入少於1,430元或每月工作少於120小時的人士，正積極地尋找全職工作及依照社署規定參加自力更生支援計劃。