

如何根據香港實際 情況訂立「貧窮線」 的建議

扶貧委員會第一次會議

2012年12月10日

大綱

I. 背景

II. 國際經驗

III. 設定貧窮線的主要考慮

IV. 徵詢意見

I. 背景

- 新一屆扶貧委員會其中一個重要職能，是根據香港實際情況訂立貧窮線，作為考量貧窮情況和評估政府扶貧政策成效標準。
- 在國際間的相關研究及經驗亦顯示，貧窮是一個社會概念。貧窮線是以貨幣單位量度貧窮的方法，但定義會受不同社會因素影響。
- 為香港界定一個適合本地情況的貧窮定義很重要，除牽涉重大的政策考慮外，也可令扶貧工作做得更加到位。
- 因此，這課題必須經仔細處理，充分討論及考量其功能、制訂原則，以至技術細節等都要顧及。

II. 國際經驗

- A. 貧窮線的種類
- B. 貧窮線的組成及內容
- C. 貧窮線的使用
- D. 設立相對貧窮線，「相對」貧窮還存在嗎？

II.A 貧窮線的種類

1) 絕對貧窮線

- 「世界銀行」的1.25/2美元一天的絕對貧窮線

2) 相對貧窮線

- 「經濟合作發展組織」(OECD)用家庭可支配相等收入中位的一半(50%)為貧窮線
- 「歐洲聯盟」(EU)則把家庭中位收入的60%為貧窮線

3) 官方的實際貧窮線（一般不能直接作國際比較）

- 是個別國家本身採用的貧窮線，好像美國用家庭最低食物營養開支的三倍（以貨幣量化）作為貧窮線
- 非明示的官方貧窮救濟標準為實際(de facto)貧窮線

4) 國際貧窮線

- 一般有兩條
 - 「世界銀行」絕對貧窮線適用於發展中國家
 - OECD或EU相對貧窮線適用於發達國家/地區
- 兩者都可作跨國比較

II.B 貧窮線的組成及內容

- OECD或EU都是以家庭收入為本的相對貧窮線
- 家庭收入指包括貨幣收入及非貨幣的社會服務轉移的分配(即將社會服務貨幣化計算)
 - 便有分配前及分配後家庭收入之分
 - 國際慣例，如OECD及EU，沒有特別聲明情況下指的貧窮線是稅後及分配後的貧窮線
- 由於家庭人數及成員年齡不盡相同，會產生不同經濟效益 (economies of scale)，一般常用有：
 - 使用相等表(equivalence scale, 如OECD及EU)或
 - 按住戶人數作調整(如社聯及樂施會)

II.C 貧窮線的使用

- 貧窮線有兩個面向(dimensions)

- 分別是稅前及市場收入(分配前)及與稅後及分配後收入的分別
- 一般國際比較，貧窮線是指稅後及分配後收入量度的貧窮線

- 切線的問題

- 一般以住戶中位收入切線
- 但貧窮線訂於50%或60%有隨意性，是考慮經濟水平、社會價值及財政等因素後的政治決定
- 訂了貧窮線之後，如50%中位收入，便以它計算貧窮率及人口；
- 其它切線，如40%及60%中位收入便是輔助性，以反映不同經濟困難程度

II.C 貧窮線的使用（續）

- 貧窮線的組合

- 配合家庭人數、成員年齡(如長者及有兒童住戶)及背景(如新移民、單親、就業等)及地區
- 了解不同組羣的貧窮情況及特徵

- 貧窮差距(poverty gap)的概念

- 貧窮線(中位收入的某一個百分點)與低於該線下貧窮戶平均收入的差距的總和
- 可算出解決收入貧窮理論上所需要的財政開支
 - 實際還有其他因素如資產，貧窮線所量度的「窮人」可能只是低收入家庭，而非全部是窮人
 - 可用過去類似福利待遇的實際領取率(take-up rate)作估計

II.D 設立相對貧窮線，「相對」貧窮還存在嗎？

- 稅前及分配前的貧窮線是不會由於設立相對貧窮線而有所改變
 - 因為這個客觀指標是量度社會低收入群體在市場經濟的原本狀況；而且不是絕對貧窮，是相對貧窮
- 從國際經驗，政府透過稅收、現金及社會服務再分配，減少貧窮是可行的
 - 因為稅後及分配後的量度並不受稅前及分配前量度的影響；兩者是獨立的

III. 設定貧窮線的主要考慮

- A. 貧窮線的功能
- B. 審視貧窮線的實用性及可行性的五個原則
- C. 技術性細節
- D. 具體工作安排

III.A 貧窮線的功能

為香港制訂適切的貧窮線，首先要考慮貧窮線的功能，包括：

- 1) **了解貧窮情況**：量化香港的貧窮情況，聚焦分析貧窮線以下各個組群，並就貧窮的形態和成因進行深入研究。
- 2) **協助制訂政策**：引導政府的政策方向，善用有限資源，令扶貧政策更適切及到位。
- 3) **審視政策成效**：量化評估政府扶貧助弱措施的成效。

III.B 審視貧窮線的實用性及可行性的五個原則

整體而言，制訂貧窮線的實用性和可行性須考慮眾多因素。建議依從以下五個主要原則：

- 1) **量度**：貧窮線必須切合本地特有的社會經濟狀況，其結構性轉變亦可容易納入系統內，以便有效地對貧窮情況作出可靠的統計量度。
- 2) **國際比較**：貧窮的量度須盡可能參考國際做法，以增加公信力、認受性、可比性和實用性。
- 3) **數據支持**：數據必須能定期蒐集，以便更新貧窮量度結果，作長期以至有系統性的監察。
- 4) **成本效益**：過程要考慮資源及編製時間，包括在蒐集合適使用的數據及整理結果等方面，以適時反映最新情況。
- 5) **整理及解讀**：量度須力求簡單易明，方便綜合分析，深入淺出，好讓社會大眾能透徹從量化指標數據理解問題的核心。

III.C 技術性細節

除大方向外，制訂貧窮線牽涉的工作十分複雜，其中需要釐清大量概念、定義及統計技術上的細節，對數據必須仔細研究和分析，為香港「貧窮線」的訂立找出一個實際可行的方案來，以避免可能的爭議。例如：

- 1) **貧窮線的界定**：若參考歐盟、經合組織等國際標準，即會由目前以「絕對貧窮」的概念過渡到「相對貧窮」來界定香港的貧窮人口。
- 2) **住戶收入的定義**：以住戶收入作為界定貧窮的指標，其定義及涵蓋方法眾多，亦需要作進一步的檢視。
- 3) **稅收及社會福利轉移的估算**：包括涵蓋的範圍、現金及非現金的分類，以至當中各項目（如教育、醫療及房屋等）的估算方法等。

(下頁續)

III.C 技術性細節（續）

- 4) 不同貧窮組別的界定：須辨別重點關注的弱勢組群（如長者、單親及無業家庭等），有助聚焦分析貧窮線以下各個弱勢組群的情況，對其貧窮情況作出持續及有系統的監察。
- 5) 監察政策成效的具體方法：另外，亦要考慮如何透過貧窮線界定貧窮人口的結果，去評估政府扶貧政策的成效，例如審視稅收及福利轉移前後的住戶收入變化等。
- 6) 更新的頻率及公布時間表：設定貧窮線後，相關的指標可作定期公布，以監察貧窮的最新情況，並供公眾參考。但更新頻率亦取決於編製指標的複雜程度、規模，以及公布指標的方式等。

III.D 具體工作安排

1) 建議分工

- 鑑於訂立貧窮線涉及複雜的技術性細節，建議貧窮線的制訂先交由扶貧委員會轄下的「社會保障和退休保障專責小組」作深入研究及討論。
- 待專責小組完成研究，釐清各技術細節後，便會向委員會提交具體建議，以供考慮及審議。
- 由於編製貧窮線須使用不同統計調查數據和政府內部行政紀錄，並加以詳細分析，建議由政府統計處負責編製，財政司司長辦公室轄下的經濟分析及方便營商處負責分析。

III.D 具體工作安排（續）

2) 建議時間表

- 制訂貧窮線的過程需時，除蒐集、檢視和分析相關的數據外，亦要就不同問題和技術性細節作出深入研究和討論。
- 建議「社會保障和退休保障專責小組」於2013年第一季展開研究，待初步分析框架擬定後再向委員會提交具體建議，以供詳細討論及審議。

IV. 徵詢意見

- 請委員察悉簡報中的有關建議，包括國際經驗、訂立貧窮線的功能、制訂貧窮線的原則，以及具體工作安排（包括建議分工及時間表），並提供意見。