

行政長官在施政報告中指出，扶貧委員會其中一項首要工作，是根據香港的實際情況訂立貧窮線。扶貧委員會關愛基金專責小組主席羅致光接受本報專訪時指出，貧窮線不是「扶貧線」，不是只幫線下人，貧窮線是協助政府制訂政策的工具、是檢視政策成效的尺子。羅致光表示，傾向支持以家庭入息中位數的一半為標準，樂觀估計貧窮線數月內可出爐。

本報記者 馮慧婷 張綺婷



◀羅致光接受本報專訪時指出，貧窮線可作為檢視政策成效的尺子  
本報記者林少權攝

紓緩貧窮問題，讓不同階層市民分享整體經濟發展成果，是新屆政府的施政目標之一。政府早前重設扶貧委員會，推展扶貧工作，其中貧窮線的制訂，是現屆政府對改善貧窮問題的重大突破。

現時不少發達國家或地區，均以「相對貧窮」作為量度貧窮的基準，採用住戶月入息的某個百分比，將處於這個百分比以下的人士劃歸為「貧窮」，用意是將所謂「貧窮」家庭的生活質素，與一般家庭拉近。如歐盟現時將家庭入息中位數的60%作為貧窮線。

香港的貧窮線要如何界定？有意見認為，以綜援申請資格作為貧窮線，可減省研究時間，社會亦較容易接受，但羅致光指出，貧窮線不等於申請資格。他解釋說，若將綜援的入息限額作為貧窮線，一旦政府提升限額，就會令所謂「貧窮線」以下的人數增加，產生「改善綜援會增加貧窮人口」的古怪現象，以此檢視政策成效，並不是一把好的尺子。

### 擬訂入息中位數一半

羅致光指出，貧窮線的討論是一個技術性的統計問題，如上述例子，一旦造成「改善綜援會增加貧窮人口」的誤解，繼而令社會對政府政策產生懷疑，故貧窮線的制訂必須簡單易明、公開透明。

社聯早前以統計處2012年上半年住戶入息中位數的一半為標準劃分，1人家庭的貧窮線約為3600元、2人家庭約為8000元、3人家庭約為11750元、4人或以上家庭約為14525元。羅致光表示，他亦較傾向以住戶入息中位數的一半為標準，估計在制訂貧窮線後，會有近130萬人低於貧窮線的標準。

### 可作量度政策成效標準

羅致光認為，制訂貧窮線後，政府每年應根據住戶入息中位數，公布3項數據，包括：住戶稅及福利前收入、住戶稅及福利後收入，以及一條貧窮線，以確保貧窮線能切合社會最新發展。部分國家或地區亦會以「相對入息」計算住戶入息，但羅致光認為此概念較為複雜，不建議在香港使用。

施政報告中指出，貧窮線有三大功能，包括量度貧窮人口，以集中分析貧窮線以下各群組的情況；深入研究貧窮成因，作為制訂政策的指引，令扶貧工作更到位；按貧窮人口數量的變化，評估政府扶貧措施的成效。

羅致光說，貧窮線是協助政府制訂政策的工具、是檢視政策成效的一把尺，如「整容前」及「整容後」，量度扶貧政策介入前後的成效。

### 不應與福利審查掛鈎

對貧窮線的功能，社會各界有不同的演繹和詮釋，當中存在不少誤解，甚至將貧窮線看作為解決香港貧窮問題的根本方法，但羅致光卻明確表示貧窮線不是扶貧線、貧窮線並不扶貧，「貧窮線不是解決貧窮問題的靈丹妙藥，而是政府制訂政策檢視成效的工具，協助政府尋找解決方法。」

事實上，扶貧委員會專責小組早前舉行會議，已表明傾向：貧窮線不應與設有資產審查的福利政策直接掛鈎，換言之，政府不會自動為所有收入在貧窮線下的市民提供援助。

羅致光對貧窮線制訂的工作感到樂觀，相信數月內就能推出，屆時政府可根據貧窮線，決定給予處於貧窮線上或下不同水平的人士提供派現金、增加服務供應、提供特別援助等形式的政策。



▶羅致光透露，貧窮線有望在數月內出爐  
本報記者 林少權攝

# 羅致光接受本報專訪

# 貧窮線數月內劃定

## 貧窮非朝夕可解決

羅致光認為，貧窮問題並非一朝一夕可以解決，不少富爭議的議題都要經年累月才能達成社會共識，推行政策的難度十分高；市民不能操之過急，也不應歸咎政府「無作為」。

自上世紀60年代開始，香港的醫療、房屋、福利等制度逐漸發展，但仍有不少社福議題迄今未有定案，羅致光說：「香港是一個成熟社會，可以做、容易做的事，都已經做了。制度內沒有某方面政策可以有好多原因，當然你永遠都可以開政府不負責任，但這不是一個簡單問題。」

羅致光說，不少政策都具有爭議性，社會要透過一個過程制訂一個整體而長遠的決定，存在一定難度。他舉例，退休保障在70年代開始討論，政府在1994年才能就方向上作出決定，使用強制性公積金計劃，至1997年立法、2000年推行，「即使到了現在，仍然有爭議，可想而知實行的難度好高。」

「有人認為有決心為什麼做不到，因為社會上同時有許多反對，社會不是容易就問題達成共識。」羅致光舉最低工資為例說，問題爭論多年，「只是香港工資低得太可憐，人人都睇唔過眼先做得到。」但足見政策討論、凝聚共識是需要經年累月。

扶貧委員會於去年11月成立，羅致光坦言：「如果要求委員會短期內可以就許多重要扶貧政策作翻天地改變，只是主觀願望。」他了解社會對政府有期望，「但福利問題如果可以輕易做但現時又沒有做，是否以前的特首及政府官員好無良？不是，不做當然有理由。好多人對制度不滿，爭取多年不耐煩，不等於可以漠視社會多年來討論的觀點，而當那些觀點仍然存在，就要凝聚共識。」

羅致光期望，如果委員會可於未來兩三年可就退休保障作全面改善，已經好難得，「市民要知道客觀上好多事可以做，但都需要時間，不是要做就立刻可以做到。」

## 研設課外活動資助

參加課外活動已是本港學童的「必修課」，然而，不少低收入家庭連日常生活都捉襟見肘，根本難以負擔孩子昂貴的課外活動費用。羅致光透露，扶貧委員會可研究向低收入家庭孩子發放由政府增值的「特殊八達通」，資助繳付課外活動費用。

教育局及社署現時每年合共撥款近3億元，資助學童參與課外活動，然而由於部分課程未必切合學童需要或申請手續繁複，基層學童始終未能完全受惠。羅致光指出，低收入家庭孩子在課外活動的參與率偏低，會影響他們升小學和升中學，他透露，扶貧委員會下一步要考慮的，可能是為低收入家庭的孩子提供課外活動資助。

羅致光說，過往有做法是讓學校或地區組織申請，推

出基層學童的項目，但這做法容易對學童造成「標籤」，「現時不少學童課餘活動會採用八達通繳費，可考慮向基層學童發放由政府定期增值的「特殊八達通」，基層學童拿着這張八達通去繳款，既可減省行政手續，又不會被標籤。」

這樣的設想項目是否能通過關愛基金先導？羅致光表示，主要看項目是否是持續性的，若是恆常項目，則由政府統籌較佳。事實上，關愛基金至今推出18個援助項目，成功識別未能受惠於現有社會安全網或政府短期纾困措施的群組，至今有10多萬人受惠。



▲課外活動是本港學童的「必修課」



▲貧窮線傾向以住戶入息中位數的一半為標準

### 各界意見

#### 預先訂下減貧目標

樂施會署理香港項目經理黃碩紅：梁振英為香港訂定貧窮線是踏出第一步，可了解貧窮人口結構和形態。我贊同採取歐盟或經合組織的度貧窮線的客觀方法，並建議訂下減貧目標。

#### 定義務須小心審訂

理工大學應用社會科學系助理教授鍾劍華：現時綜援是以消費物價等一籃子因素釐訂，基線較低及保守，納入綜援網的人士較狹窄，歡迎扶貧委員會定出貧窮線，但要小心審訂貧窮線的定義。

#### 收入劃界有利有弊

中文大學社會工作學系副教授黃洪：歡迎扶貧委員會定出貧窮線定義，但以市民收入作為界線有利有弊，好處是容易定出市民收入多寡，弊端是不能全面反映市民實際生活狀況。

#### 應多參考外國例子

工聯會立法會議員王國興：歡迎當局研究訂立貧窮線，但須在社會上有共識，並應參考外國例子，以收入、生活質素等基準來劃線，讓政府在制定政策時有一定準繩度。

## 周永新籲政黨勿抱不切實際想法

# 訂線先要達政治共識

香港大學社會工作及社會行政學系講座教授周永新認為，訂立貧窮線其實並不困難，只是扶貧委員會內不同成員有不同的想法及考量，難以在短時間內取得共識。他批評，有政黨根本誤解貧窮線的意義，把線訂得太高是不切實際，只是給市民一個「假想」。

### 應考慮政府財政能力

周永新接受本報專訪時多次強調，貧窮線只是一個工具，去識別什麼人在貧窮線下生活，以及其貧窮成因；繼而制訂應對措施，幫助他們脫貧。他認為，用作訂線的人口資料及數據早已存在，遲遲未能落實是由於政治上未有共識，「政黨整天就想爭取收入水平訂得高一點，幫多一點市民，但沒有考慮到政府的財政能力。」

扶貧委員會成員之一、民協立法會議員馮檢

基一直提倡把貧窮線訂在家庭入息中位數7成，全港接近1/3人口可以納入線內。周永新批評，馮檢基的建議是不切實際，「政府無可能承擔、無能力幫助這麼多人，香港不像澳門，人少之餘有財力。既然我們做不到，無謂逼政府講大話，何必讓市民有一個假象？」

對於政務司司長林鄭月娥早前表示，貧窮線的訂立並不表示當局會向所有收入低於貧窮線以下的市民提供補貼，引起不少政黨的質疑，周永新指出：「這麼多政黨講訂線，但無幾多人明白白線的效用。」他解釋，政黨以為貧窮線是單純錢的問題，但好大部分是照顧問題，例如單親家庭要照顧兒女、新移民要融入社區，不是錢可以解決；對於一些政黨的批評，他感到可惜。

至於訂線時間，周永新認為政治上有所共識不是容易的事，委員對貧窮線的想法、理解及發揮

的作用不同，要有共識不是容易，「亦可能純粹是政治上問題，要有共識就要考驗林鄭月娥的政治智慧。」

周永新表示，現時提倡以入息中位數一半作為貧窮線，是大家都接受；工具可以不斷修正，貧窮線亦可按情況調整，他形容今屆政府有決心解決貧窮問題，但政府始終資源有限，可以做的事都有限，「訂立貧窮線代表政府都準備在扶貧方面做多一點，值得鼓勵，但貧窮問題不是只有一個答案，而且根本不會有終極答案，大家不要期望訂線就可以解決問題。全世界有好多國家也有貧窮線，例如歐美，但他們的貧窮狀況一樣嚴重。」

周永新補充說：「即使訂線後，都要兩三年後才有成效。定線只是開始，後續政策才是戲內。」



▲周永新批評有政黨把貧窮線訂得太高是不切實際  
本報記者林少權攝