

# 制訂貧窮線與基保線

黃洪

香港中文大學社會工作學副教授  
扶貧委員會社會保障及退休保障小組增補委員

扶貧委員會社會保障及退休保障小組正在為香港制訂貧窮線。筆者是該小組的增補委員，根據協議委員不能對外透露委員會的文件及細節，亦不應透露其他委員在會議中提出的意見，但委員可以對外發表自己對貧窮線的評論和分析。基於這原則，筆者提出本身對制訂貧窮線的意見及要求制訂基本生活保障線(基保線)作補充。

扶貧委員會主席林鄭月娥司長在會見傳媒時，說明小組制訂貧窮線初步認同以「相對貧窮」的概念制訂「貧窮線」，並訂在住戶入息中位數的某一個百分比。她亦強調「貧窮線」非等同「扶貧線」。貧窮線的作用是量度貧窮人口、了解「貧窮線」以下的組群的特徵、及量度政府扶貧工作的成效。司長強調貧窮線有監察作用，但並不與政府的福利政策掛勾。

過去多年，香港社會服務聯會及樂施會均以相對貧窮為概念，以不同人數住戶入息中位數的 50%作為貧窮線。這方法較受社會人士所熟悉及認同。筆者對沿用這方法作為香港貧窮線的基礎表示贊成。我在去年 12 月 5 日在明報發表的文章經已提出貧窮線可以有規範性、工具性及比較性三大功能。現時委員會希望採取的方法，只強調貧窮線作為監察貧窮狀況以及扶貧政策成效的「工具性」功能。但迴避了貧窮線的「規範性」功能。

當司長對外解釋「貧窮線」並不與政府的福利政策掛勾，即政府並無責任提供福利政策讓**所有**低於貧窮線下的市民，可以變成生活高於貧窮線的水平。我收到了不少傳媒的查詢，以及聽取不同團體的意見，它們認為貧窮線應該有一定的指標作用，若市民生活低於這個水平，政府應有責任協助市民改善生活，令其高於貧窮線的水平，這才是貧窮線作為扶貧指標的作用。其實，這類意見便是強調貧窮線應有的規範性功能。

早於 2005 年，筆者便建議香港要訂立四條貧窮線，其中三條採用相對貧窮理念以不同人數住戶入息中位數的 40%、50%及 60%作為分界線，而最後一條是用絕對貧窮及相對匱乏的理念來制定綜援金額水平的「基本生活保障線」(基保線)。

為方便市民理解，筆者同意以入息中位數 50%作為貧窮線的主線，而以中位數 40%或 60%的貧窮線低線及高線則交由學者或政策研究機構對貧窮狀況及扶貧政策效果作出更細緻的分析。但基本上日常的貧窮人口、貧窮率以及貧窮差距的公佈以入息中位數 50%的貧窮線主線為準。

然而，筆者強烈要求在貧窮線主線外，必須另訂一條「基本生活保障線」(基保線)，以計算不同人口數目及特徵的香港住戶，若要維持生活的基本需要，而所需要的貨品和服務，並將這一籃子的貨品及服務(菜籃子)化成貨幣開支，以訂出基保線。而所謂基本需要，可利用「相對匱乏」的理念，交由大部分市民認同為基本需要的項目列入「菜籃子」中。

其實，政府在 1996 年檢討綜援時曾作制訂基保線作為綜援標準金額的下限。筆者亦受社聯委托在 2006 年再次制訂民間的基保線。可惜政府一直未有就重設「基本生活保障線」作出回應，而在是次制訂貧窮線的討論中，亦將不準備將制訂基保線包括在內。筆者對此表示失望，亦估計這會一直令社會人士及傳媒質疑若制訂貧窮線只有監察功能，而沒有規範政府「底線」責任的功能。所以筆者建議在貧窮線之外，另訂一條「基本生活保障線」，貧窮線發揮監察作用，而基保線發揮規範作用。

制訂基保線除了可以成為制訂綜援金額的基準，亦可以在計算最低工資時薪，或未來有可能實施的其他福利政策如低收入補貼等作為重要的參考。基保線可為計算社會保障及福利水平時，被社會認可的參照水平。