

2016扶貧委員會高峰會

2015年貧窮情況分析

政務司司長暨扶貧委員會主席

林鄭月娥

2016年10月15日

內容大綱

- 「貧窮線」的功能
- 2015年貧窮數據主要分析
- 觀察及總結



「貧窮線」的功能

「貧窮線」是有效的政策工具

- 2013年首次公布「貧窮線」，這是第四次更新，數字涵蓋過去7年(即2009年至2015年)的狀況
- 「貧窮線」分析有助政府持續了解貧窮情況、導引政策制定及評估政策成效
- 以「貧窮線」分析為基礎，發表了針對少數族裔和殘疾人士的貧窮狀況研究。另公布不同年代基層大專畢業生的收入流動性研究
- 持續更新官方「貧窮線」，為社會各界討論貧窮問題建立共識平台，有利客觀、理性交流

「貧窮線」是有效的政策工具(續)

- 在是次更新中，「貧窮線」分析框架作出了以下的深化：
 - 按住戶主年齡劃分的貧窮數據
 - 解構人口老化及其他結構性因素對貧窮數據的影響
- 正以「2014/15年住戶開支統計調查」結果，分析低收入住戶的開支情況，年底前發表報告。分析只提供輔助性參考，委員會無意以開支數據制定或更改「貧窮線」

但「貧窮線」有局限性

- 在「相對貧窮」的計算基礎下，貧窮人口受經濟情況和人口結構影響，難以制定具體減貧指標
- 主體分析只計入政府恆常現金政策介入的扶貧成效，未能全面反映其他政策的成效，例如公屋福利
- 只計算收入，不計算資產 — 「低收入、高資產」人士亦會被界定為貧窮人口，貧窮率會被高估
- 「貧窮線」不是「扶貧線」，扶貧和防貧同樣要兼顧

但「貧窮線」有局限性(續)

- 儘管如此，經過多年努力，官方貧窮線已被廣泛引用作其他研究，具體例子包括：

研究報告

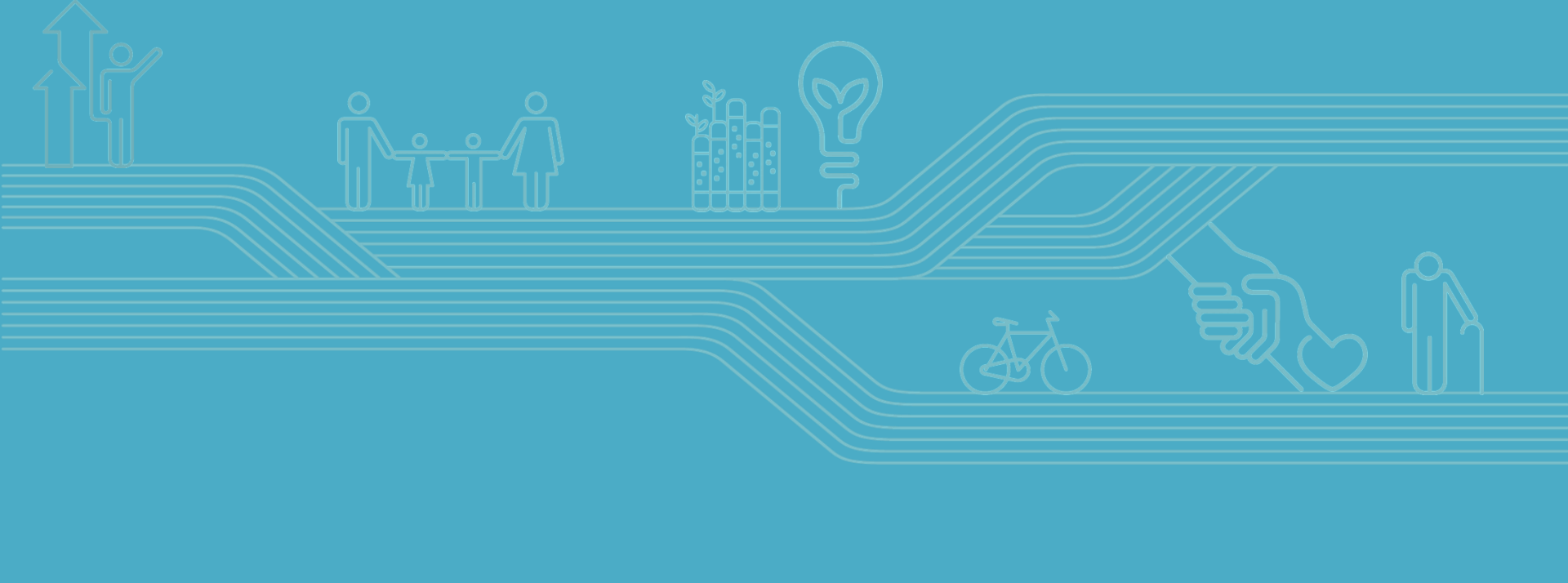
- 《貧窮焦點2015:金錢以外的貧窮面向》(社聯，2016年)
- 《基本生活開支與貧窮線研究》(樂施會，2014年)

評論文章

- 《從收入和開支狀況看長者貧窮問題》(葉兆輝教授，2016年)
- 《長者貧窮率被高估了》(周基利教授，2014年)
- 《貧窮線·貧窮戶所享公屋資助的價值》(王于漸教授，2014年)
- 《劃線之後：貧窮線的影響》(智經研究中心，2013年)

學術文章

- Assessing the impact of population dynamics on poverty measures: a decomposition analysis (葉兆輝教授等，2016年)
- Poverty in Hong Kong (劉嘉慧博士等，2015年)



2015年貧窮數據主要分析

2015年經濟溫和增長 全民就業

就業市場穩定

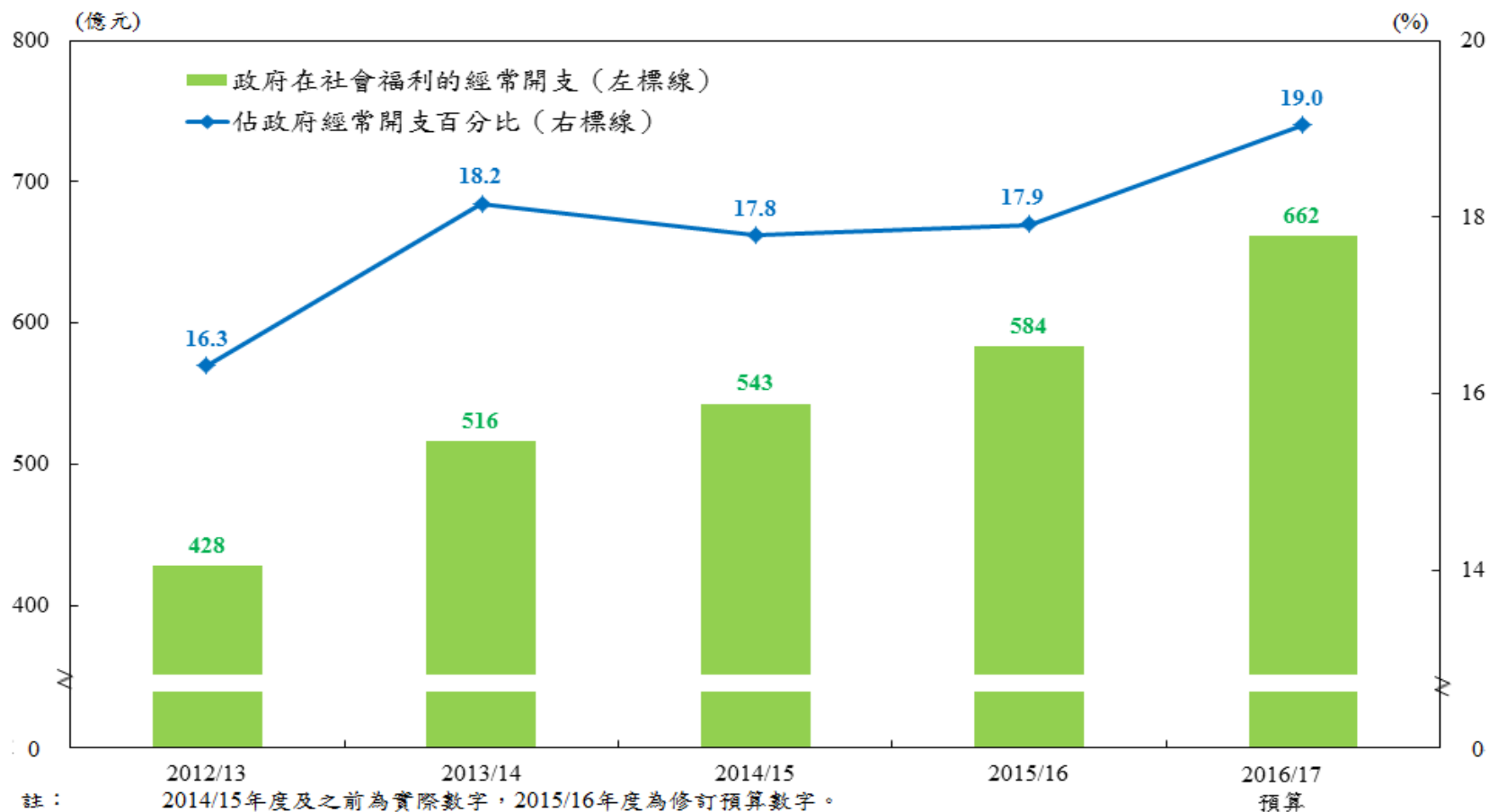
- 新增職位：31 700個
- 總就業人數再創新高：3 780 900人
- 失業率維持：3.3%

基層勞工收入持續增長

- 受惠於最低工資於2015年上調，基層工人的工資增幅較整體高
- 全職僱員最低十等分的平均就業收入，較2014年增加5.6%

政府扶貧力度持續加大

2012/13-2016/17年度政府在社會福利方面的經常開支

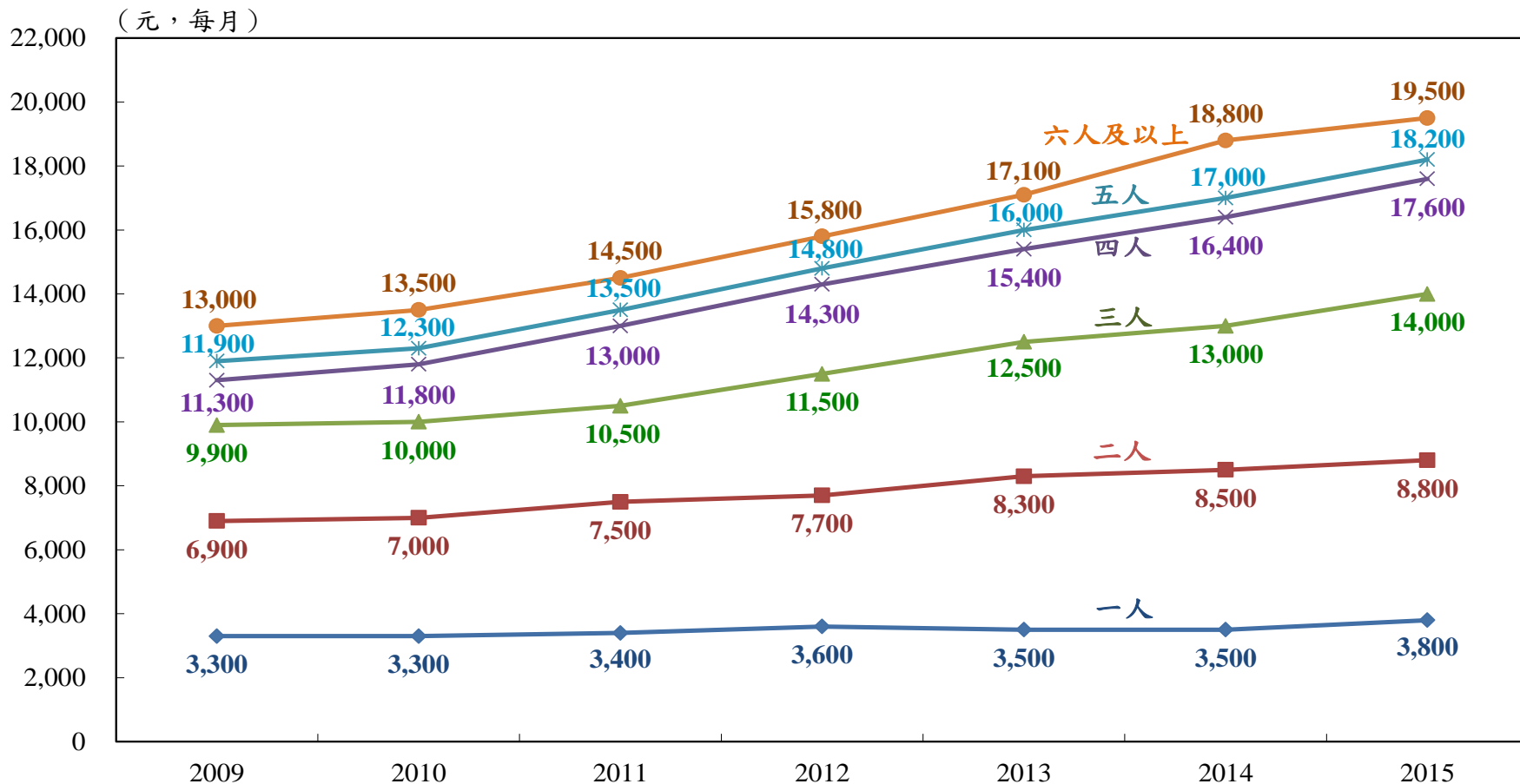


註： 2014/15年度及之前為實際數字，2015/16年度為修訂預算數字。
2013年實施長者生活津貼，而低收入在職家庭津貼於2016年推出。

資料來源：財經事務及庫務局。

「貧窮線」門檻隨住戶收入改善而上升

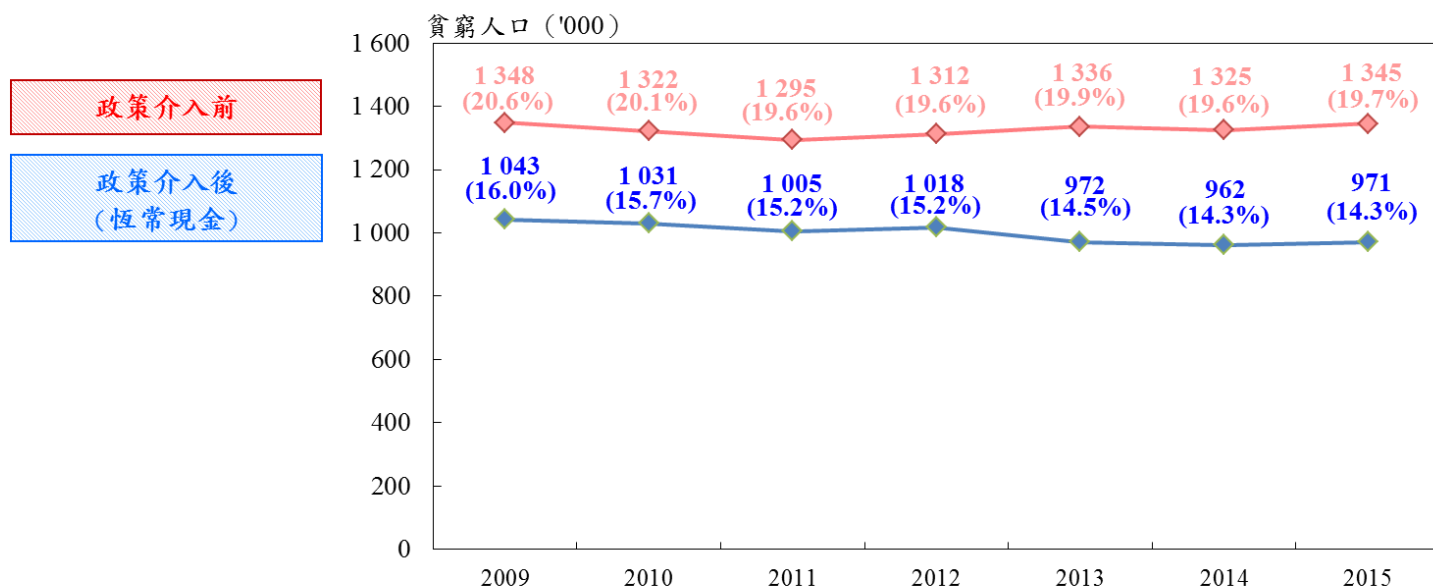
2009-2015年「貧窮線」
(按住戶人數，以除稅及福利轉移前的住戶收入中位數的50%劃線)



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

恆常現金政策介入後，2015年的貧窮率維持14.3%，貧窮人口微增至97萬，連續第三年處於100萬以下

2009-2015年計及恆常現金項目的貧窮人口及貧窮率

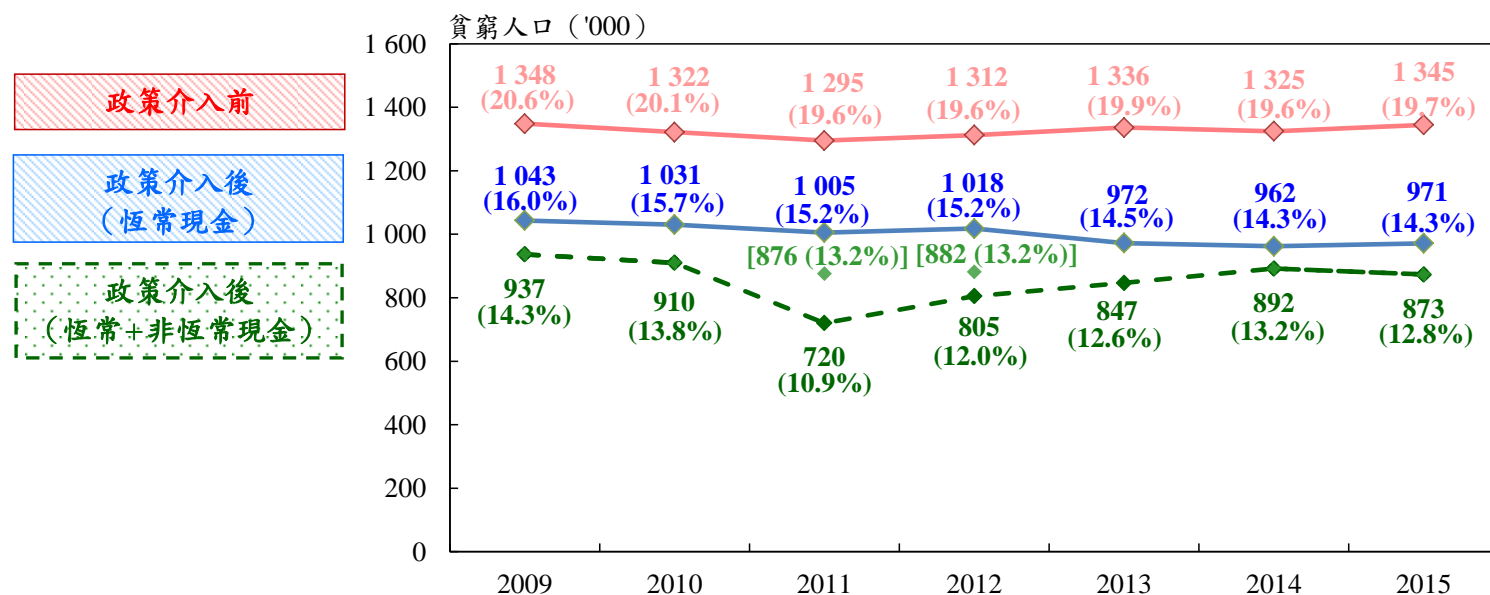


貧窮住戶 ('000)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
政策介入前	541	536	530	541	555	555	570
政策介入後 (恆常現金)	406	405	399	403	385	383	392

註： () 括號內數字為相應的貧窮率。
資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

非恆常現金措施亦具扶貧成效

2009-2015年計及非恆常現金項目的貧窮人口及貧窮率



貧窮住戶 ('000)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
政策介入前	541	536	530	541	555	555	570
政策介入後 (恆常現金)	406	405	399	403	385	383	392
政策介入後 (恆常現金+非恆常現金)	361	354	281 [339]	312 [341]	333	355	354

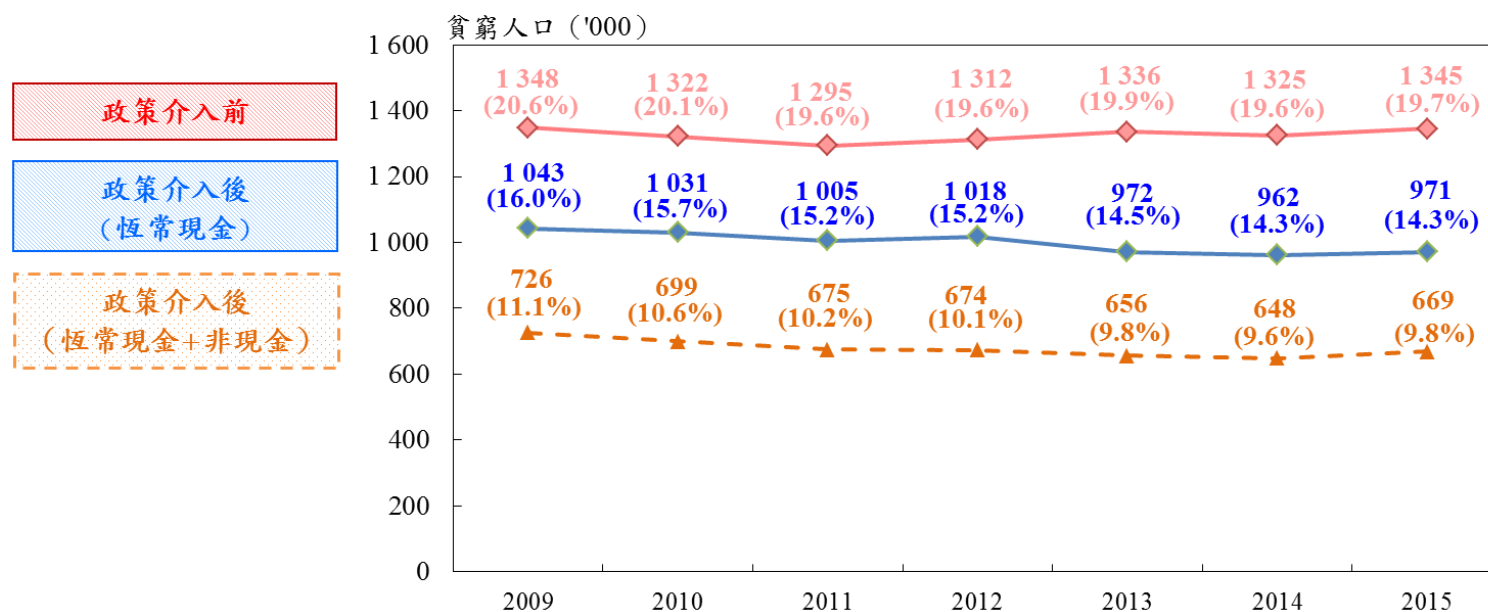
註： () 括號內數字為相應的貧窮率。

[] 方括號內數字為計入非恆常現金措施但撇除「6,000元計劃」的貧窮數字。由於只有2011年及2012年涵蓋「6,000元計劃」，故此其他年份沒有相關數字。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

非現金福利(主要為公屋)的扶貧效果更為顯著

2009-2015年計及非現金項目的貧窮人口及貧窮率

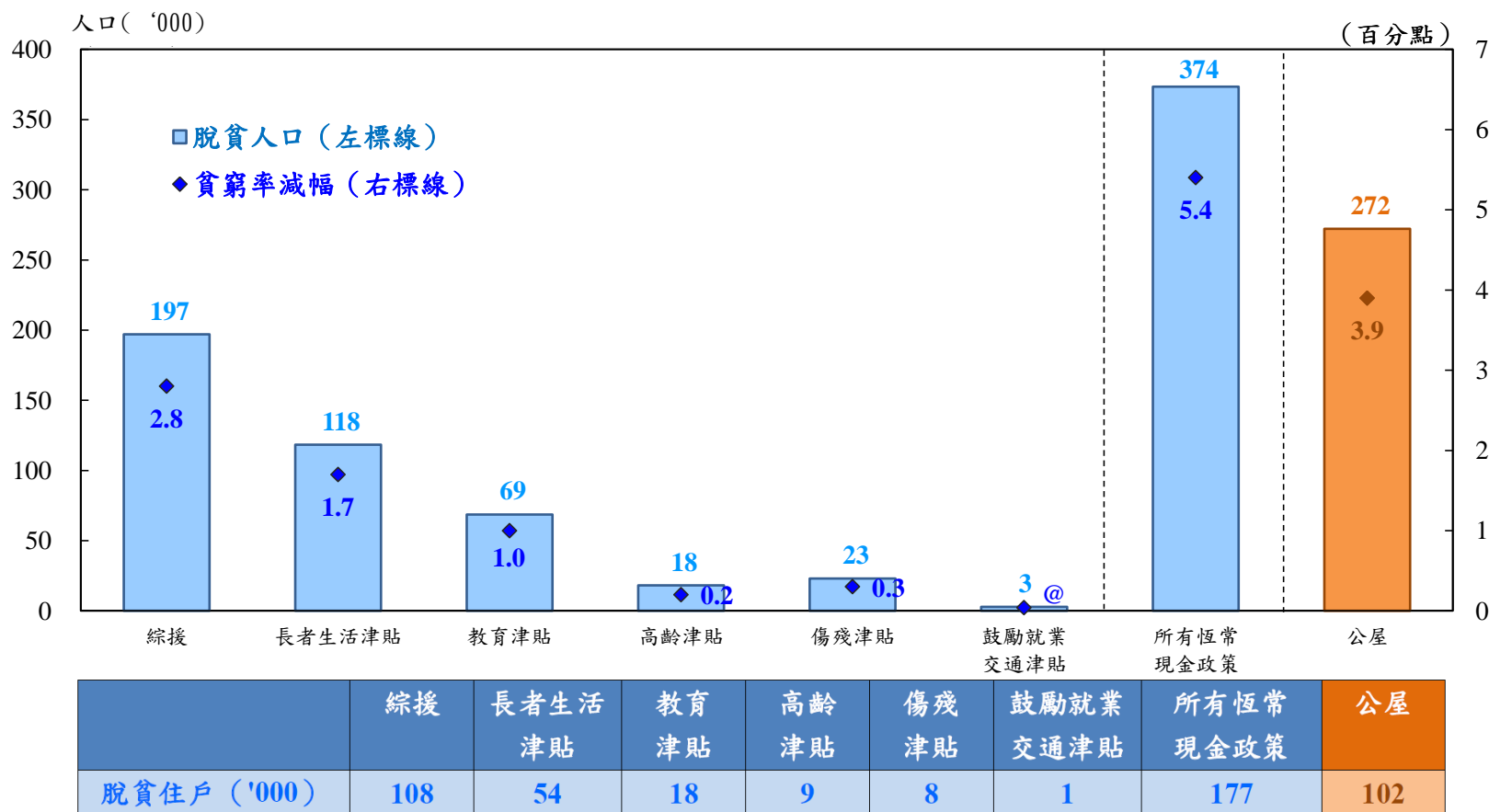


貧窮住戶 ('000)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
政策介入前	541	536	530	541	555	555	570
政策介入後 (恆常現金)	406	405	399	403	385	383	392
政策介入後 (恆常現金+非現金)	284	278	271	272	269	271	281

註： () 括號內數字為相應的貧窮率。
 資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

綜援、長者生活津貼及公屋的扶貧成效最為顯著

2015年選定恆常現金項目及公屋的扶貧成效



註： (@) 變幅少於0.05個百分點。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

2015年貧窮狀況概覽

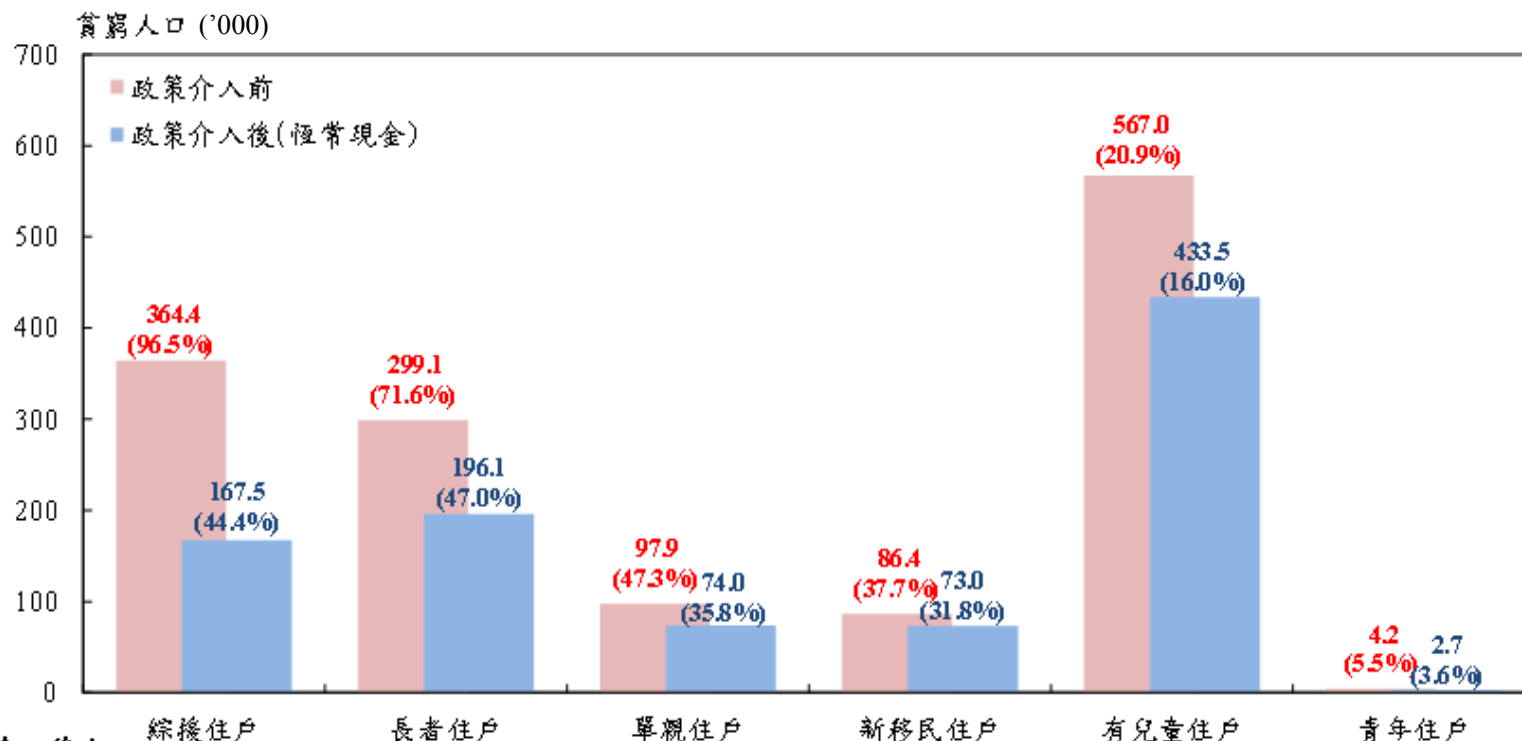
	貧窮住戶	貧窮人口	貧窮率
政策介入前	57萬 (56萬)	134萬 (132萬)	19.7% (19.6%)
政策介入後 (恆常現金)	39萬 (38萬)	97萬 (96萬)	14.3% (14.3%)
政策介入後 (恆常現金+非恆常現金)	35萬 (36萬)	87萬 (89萬)	12.8% (13.2%)
政策介入後 (恆常現金+非現金支援)	28萬 (27萬)	67萬 (65萬)	9.8% (9.6%)

*括號內的數字為2014年的數據

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

各社會特徵群組均受惠於政策介入，貧窮情況有所改善

2015年按社會特徵劃分的貧窮人口及貧窮率



政策介入後：
相比2014年的變化

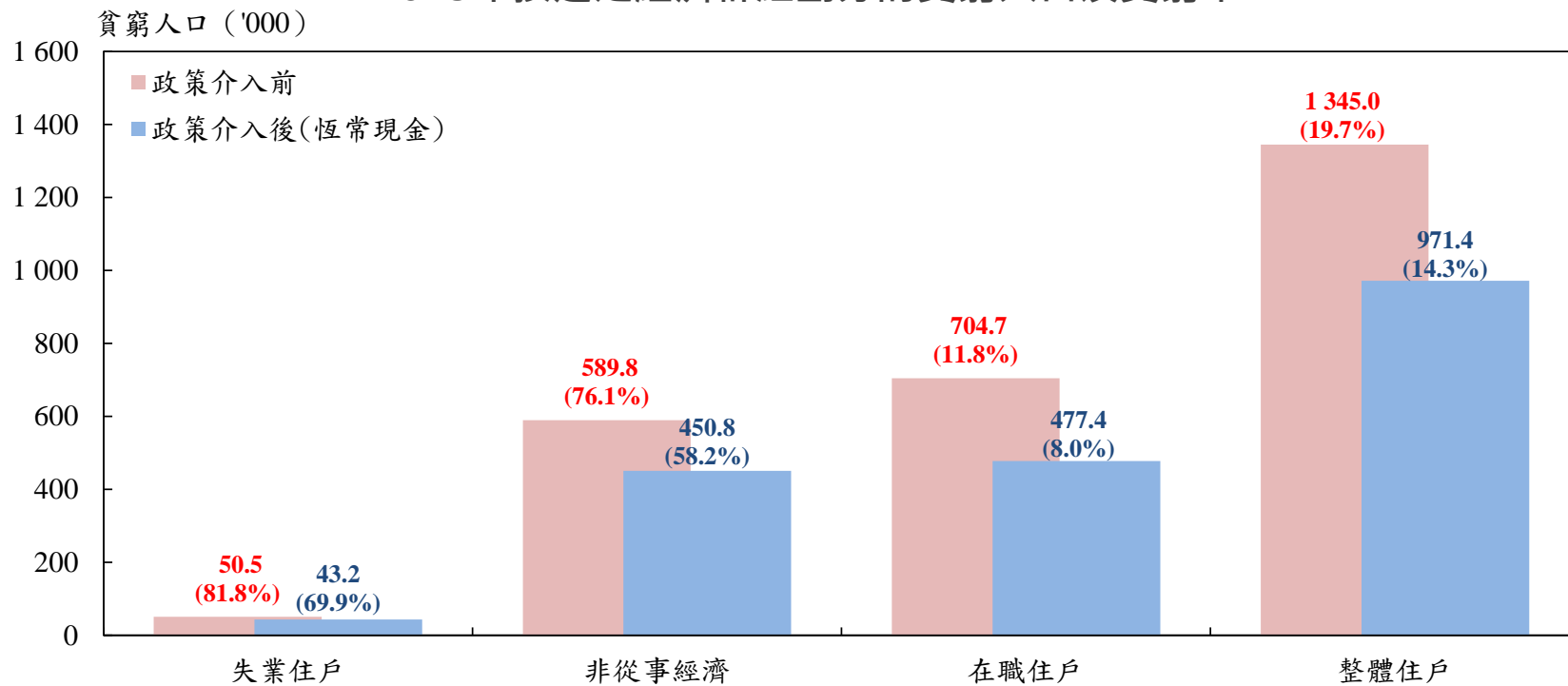
貧窮人口('000)	-6.1	+13.7	+1.9	-10.9	-4.6	+0.1
貧窮率(百分點)	@	+0.1	-0.6	-0.6	-0.2	-0.2

註：(@) 變動少於0.05個百分點。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

就業仍是脫貧最佳途徑

2015年按選定經濟群組劃分的貧窮人口及貧窮率



政策介入後：
相比2014年的變化

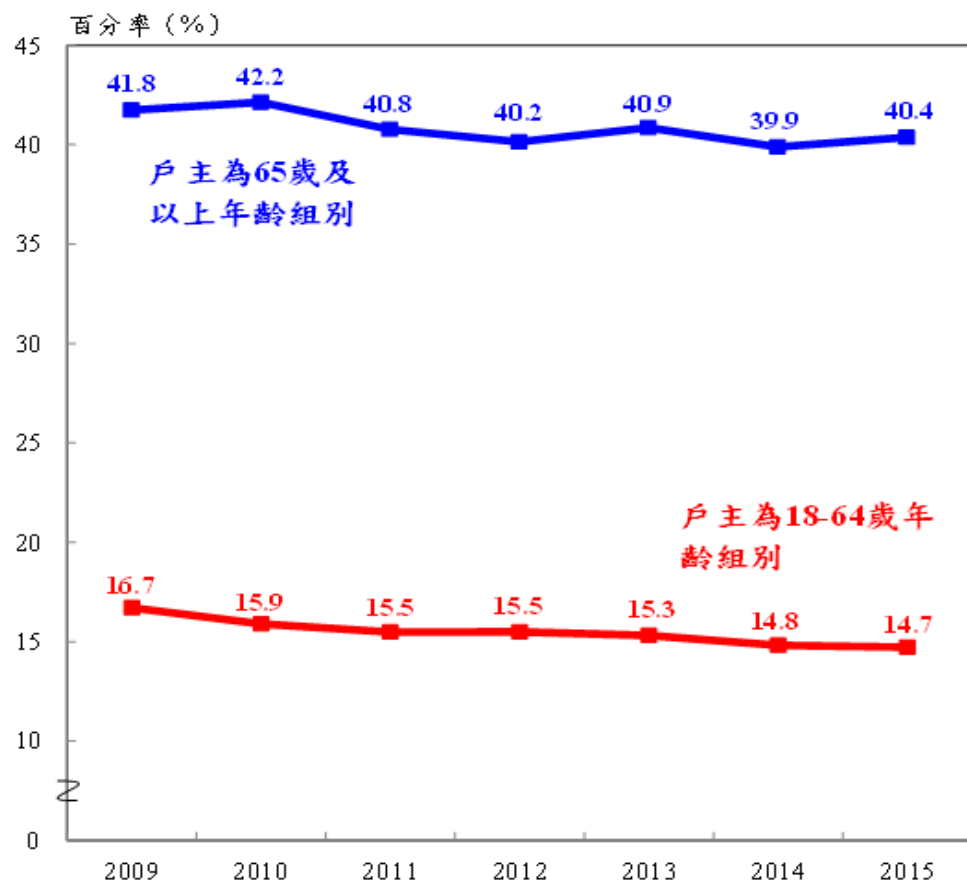
貧窮人口('000)	-1.9	+25.5	-14.2	+9.3
貧窮率(百分點)	+1.4	+0.6	-0.3	@

註：(@) 變動少於0.05個百分點。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

聚焦戶主年齡為18-64歲的住戶的貧窮情況，較清晰地分析到經濟向好的防貧作用

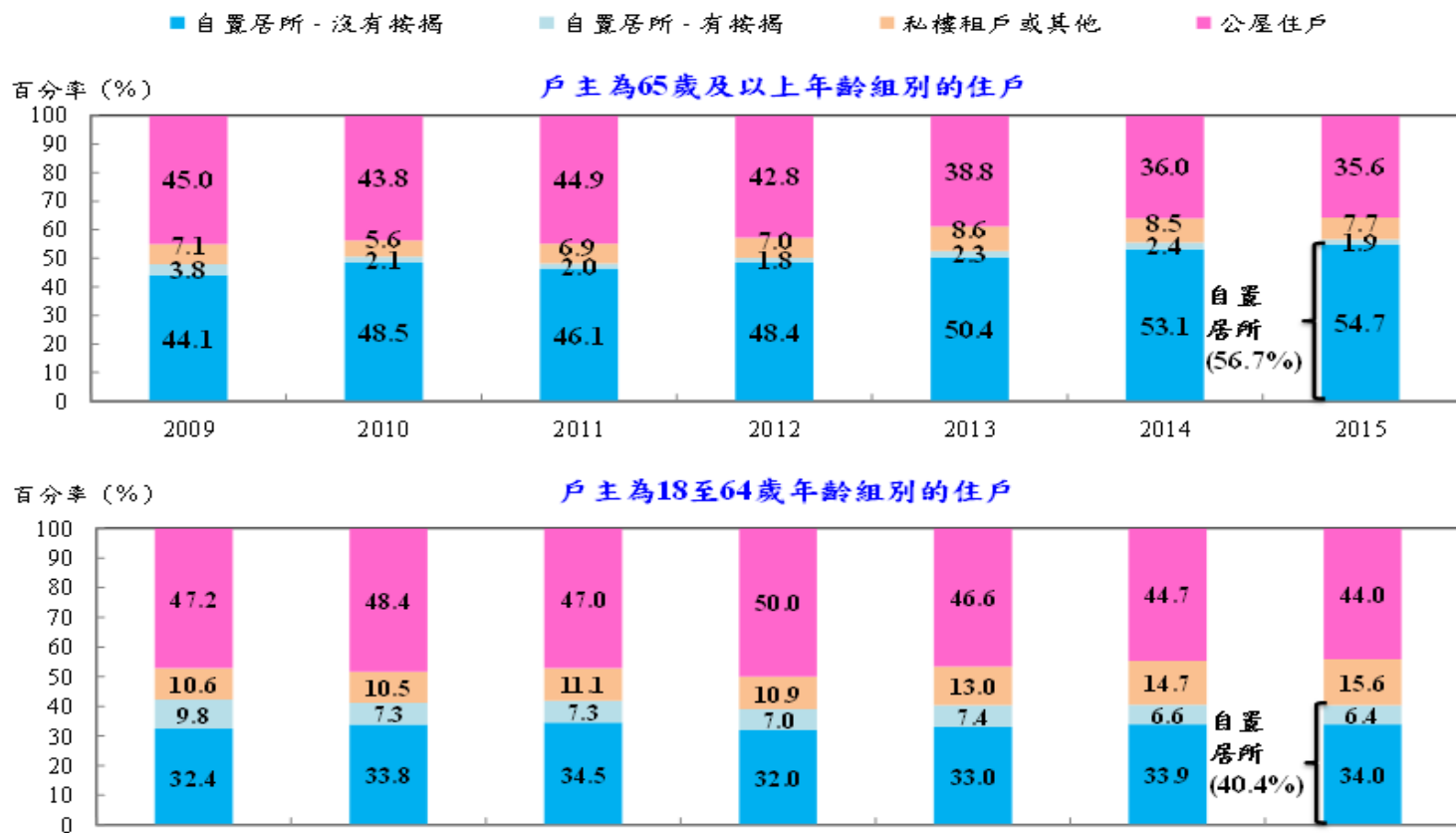
2009-2015年以戶主年齡劃分的住戶的貧窮率(政策介入前)



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

戶主為長者的貧窮住戶過半居於自置居所

2009-2015年按戶主年齡劃分的貧窮住戶的住屋特徵

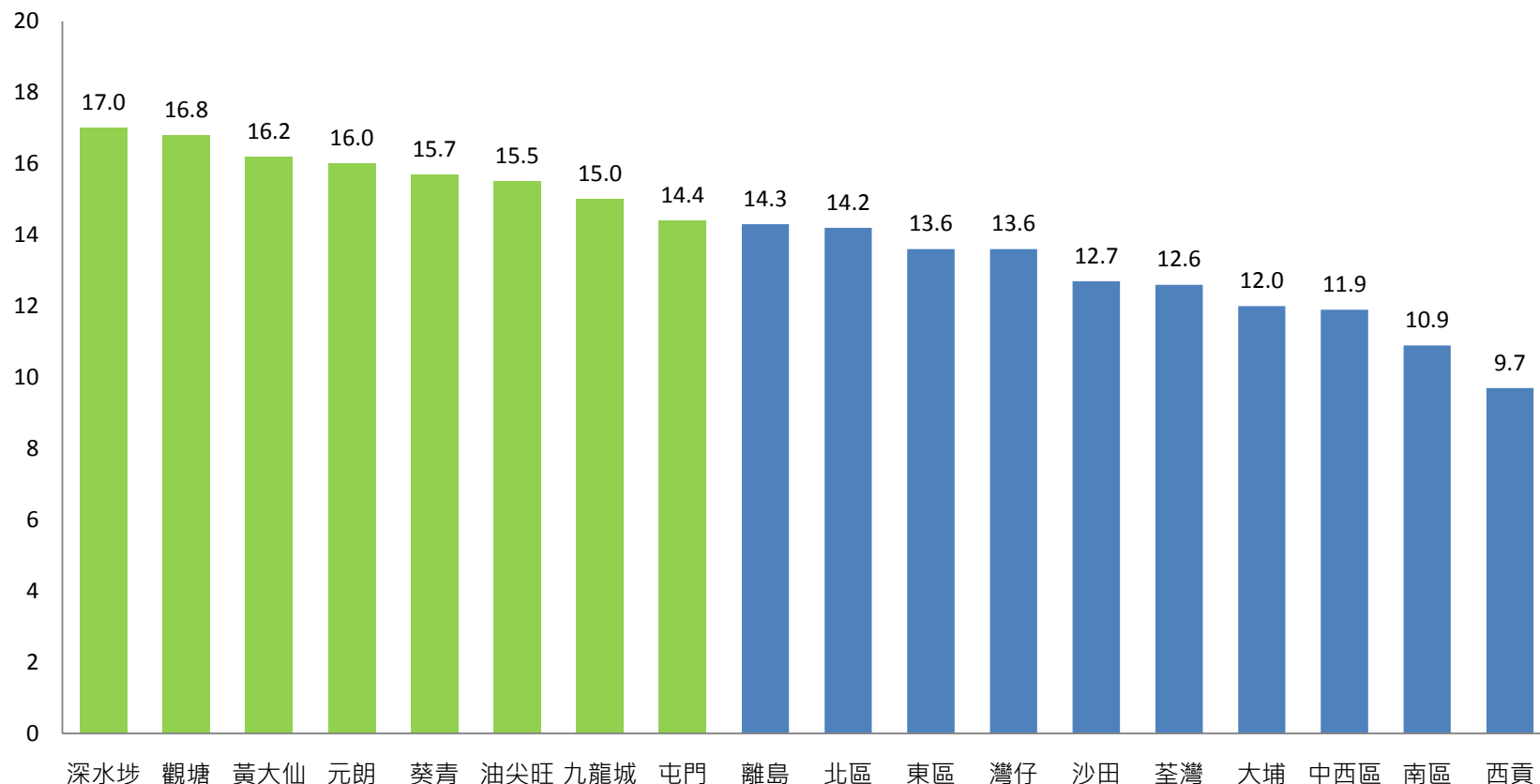


註：為恆常現金政策介入後的貧窮數字。
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

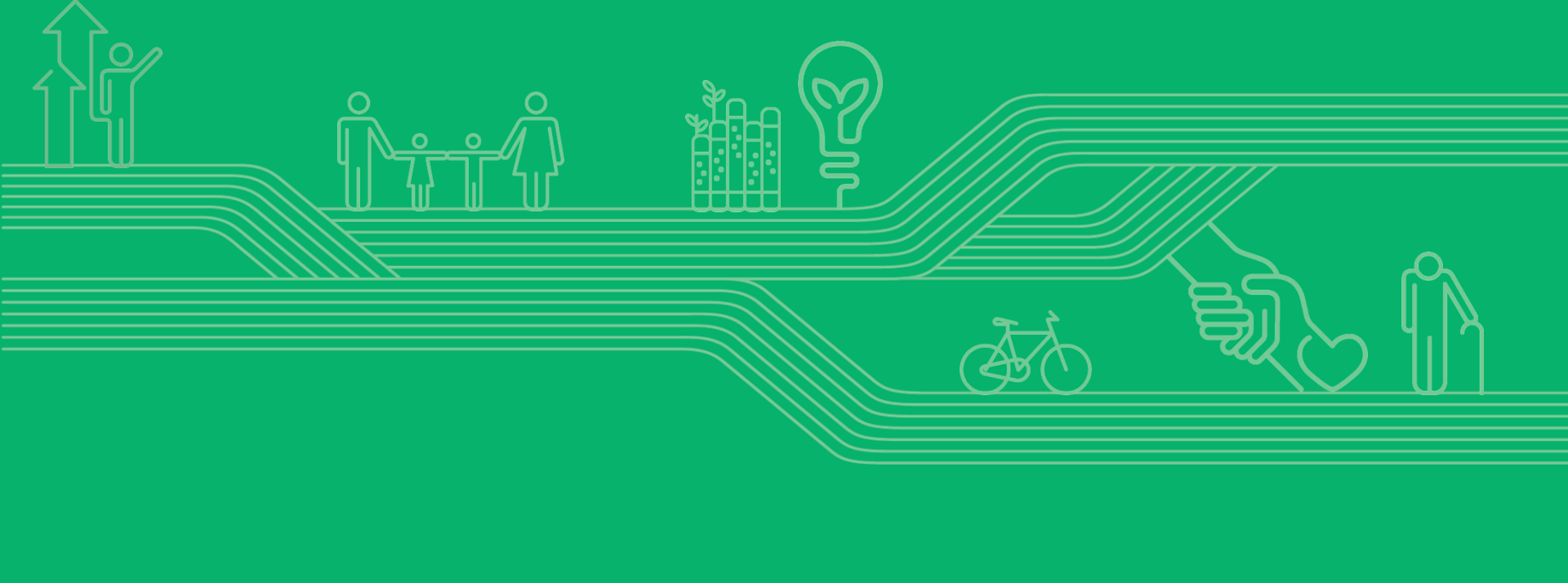
按地區劃分的貧窮數據主要受區內的長者比例及就業情況所影響

2015年按區議會分區劃分的政策介入後貧窮率

貧窮率 (%)



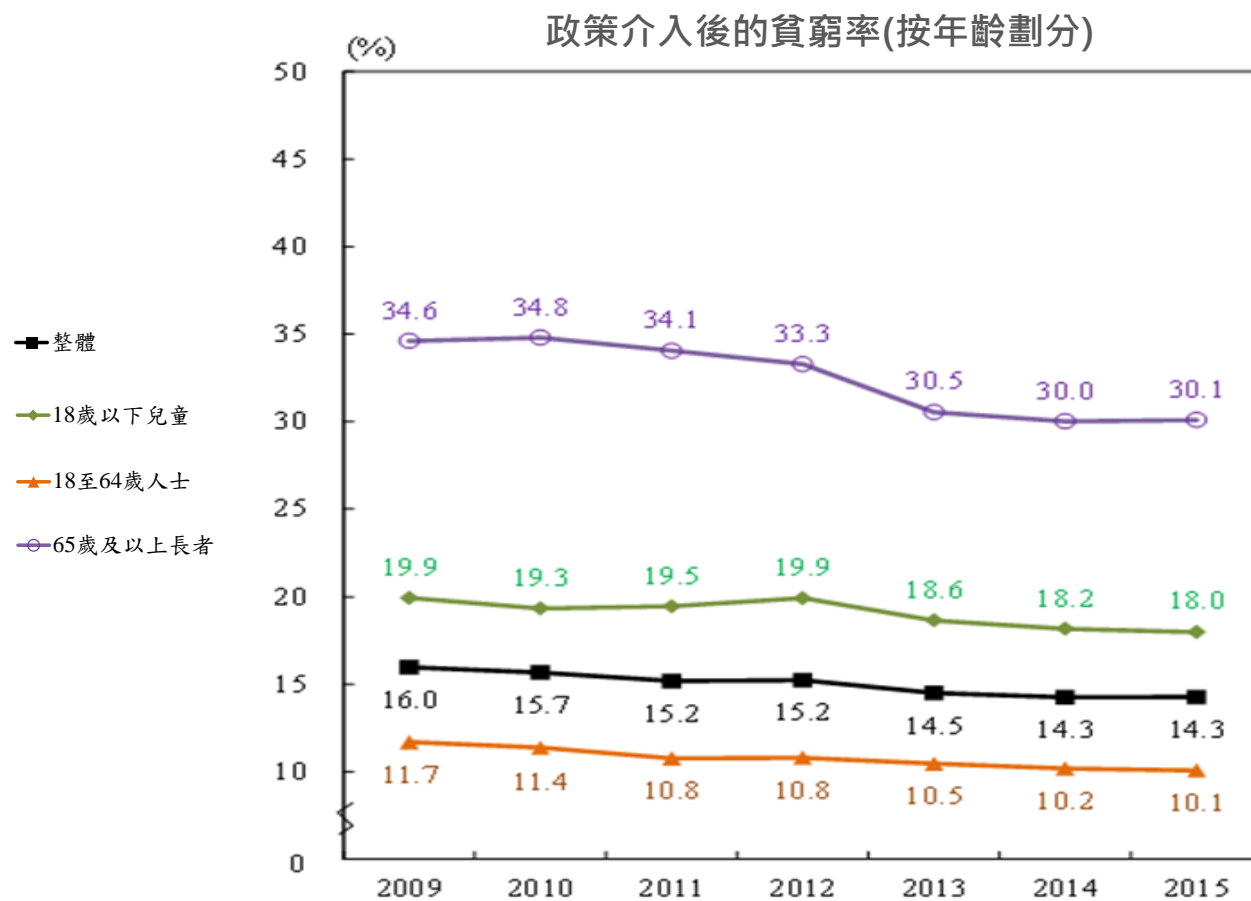
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。



觀察及總結

觀察一 人口急速老化，貧窮率持續下跌將愈見困難

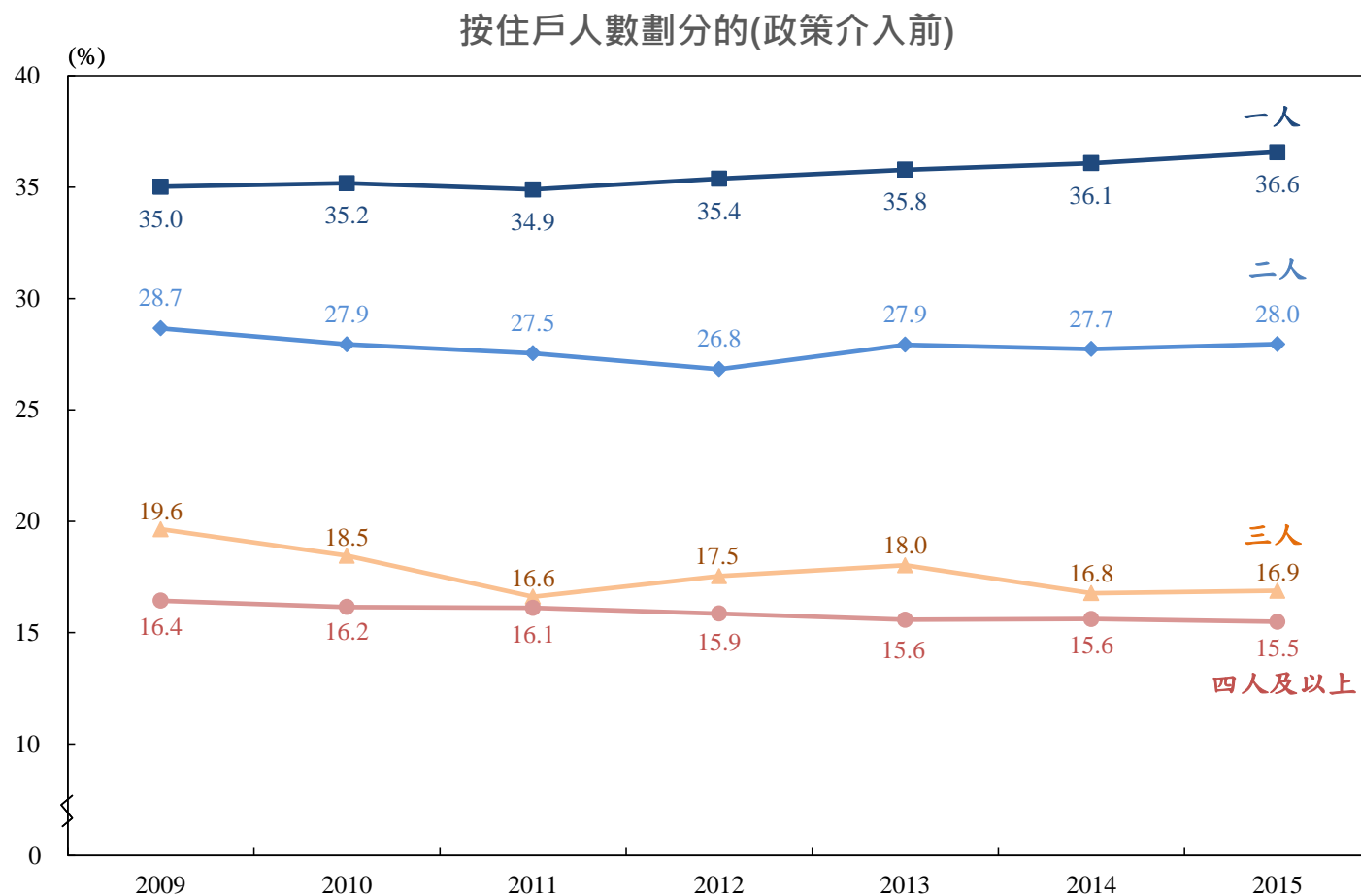
1. 長者貧窮率明顯高於其他年齡組群



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

觀察一 人口急速老化，貧窮率持續下跌將愈見困難(續)

2. 一人及二人住戶貧窮率明顯高於較大型住戶



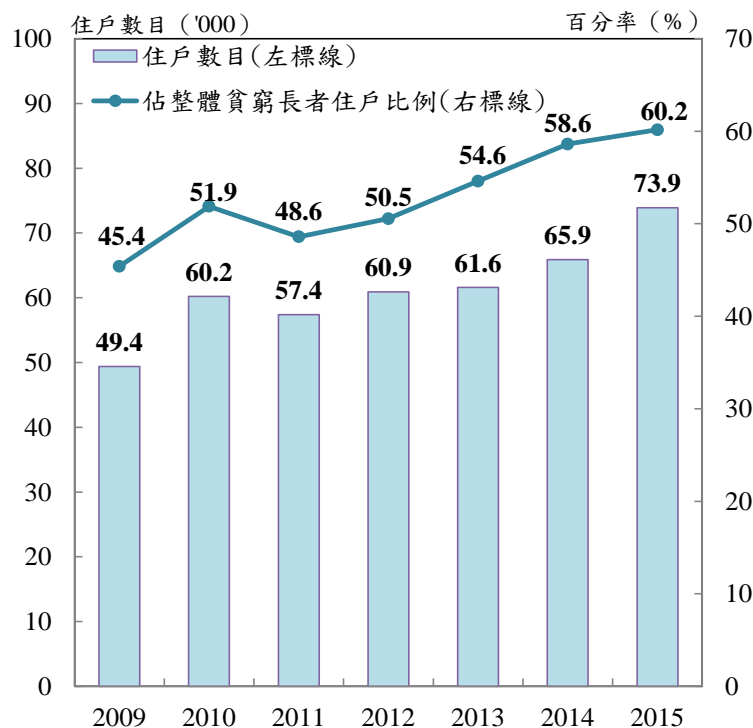
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

觀察一 人口急速老化，貧窮率持續下跌將愈見困難(續)

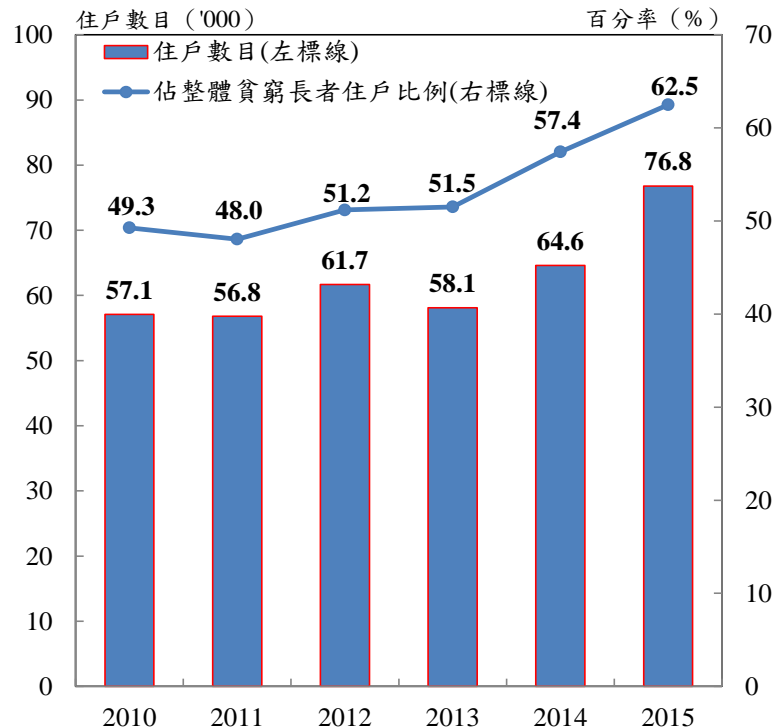
3. 長者住戶當中不乏「低收入、高資產」住戶，在以住戶收入為單一指標的貧窮線分析下會高估貧窮率

貧窮長者住戶(政策介入後)

(a) 沒有按揭的自置居所



(b) 報稱沒有經濟需要*的非綜援住戶



註： (*) 有關數字由2010年起提供。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

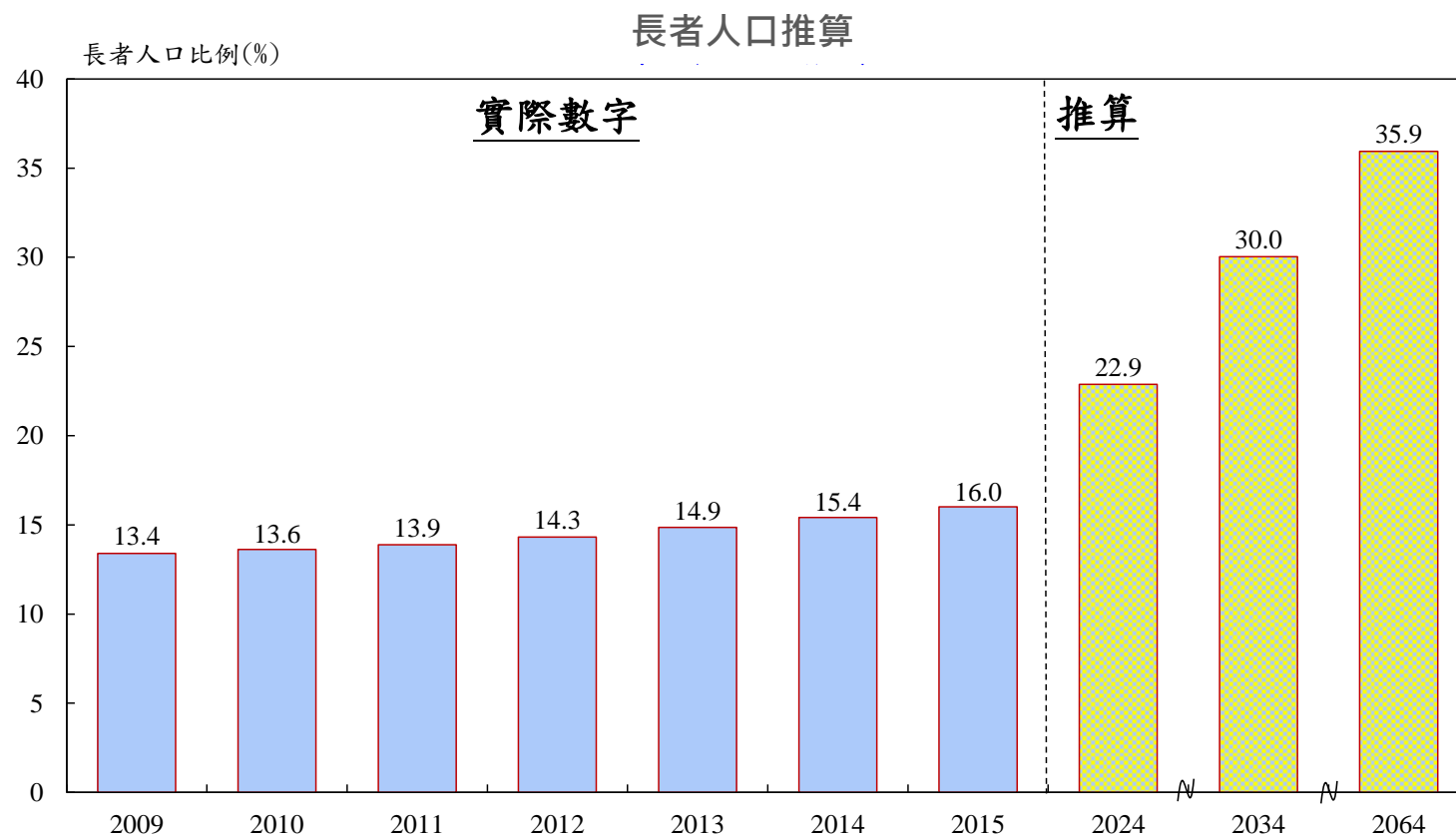
觀察一 人口急速老化，貧窮率持續下跌將愈見困難(續)

4. 因此，人口結構變化無可避免淡化或抵銷了經濟增長和政府扶貧工作的減貧效應

2009年恆常現金政策介入後貧窮率	16.0%
解構2009年-2015年期間貧窮率的變動為以下三個因素	
1. 人口年齡結構 (人口老化 → 整體貧窮率 ↑)	+ 0.51個百分點
2. 住戶人數 (小型家庭 ↑ → 整體貧窮率 ↑)	+ 0.29個百分點
3. 其他因素，包括經濟表現、政府扶貧工作的成效	- 2.51個百分點
2015年恆常現金政策介入後貧窮率	14.3%

觀察一 人口急速老化，貧窮率持續下跌將愈見困難(續)

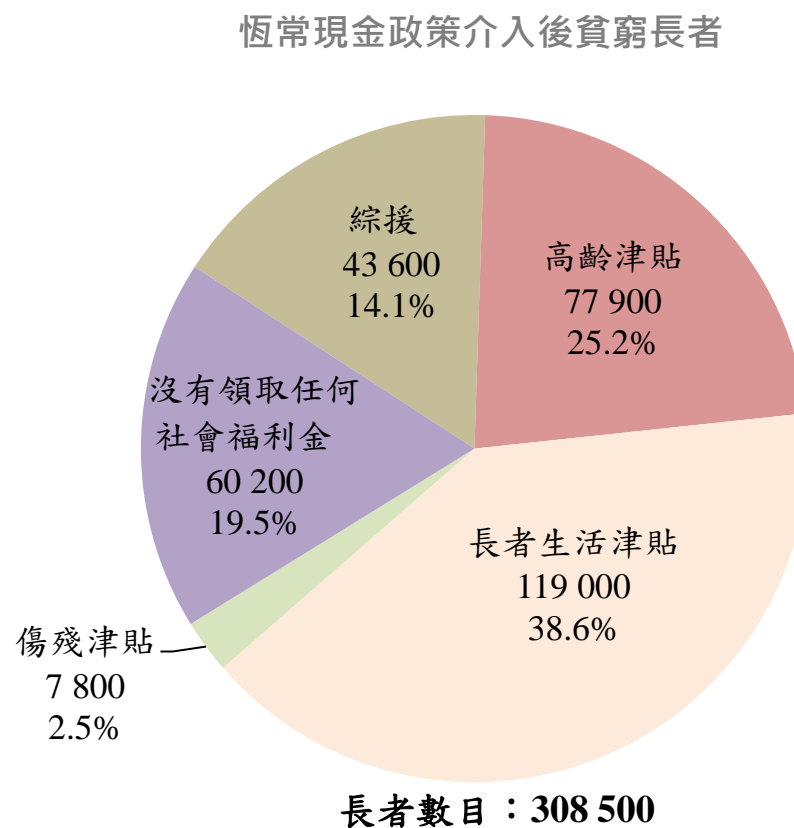
5. 上述情況，將隨香港人口急速老化而更為顯著



註：人口數字指居港人口，不包括外籍家庭傭工
資料來源：政府統計處人口統計組

觀察二 長者貧窮須多面向分析， 以識別有需要的長者

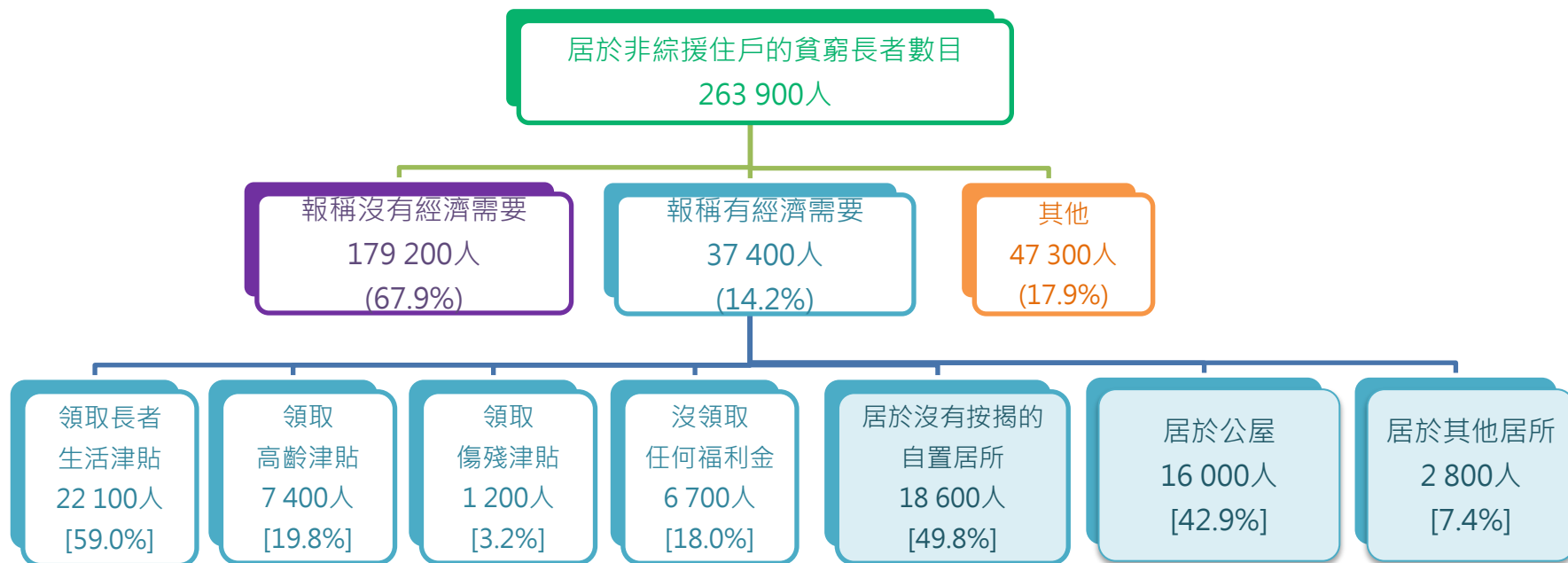
- 單以住戶收入作為量度貧窮的指標，長者的貧窮情況難免被高估，因此須深入分析
- 現時的社會保障覆蓋8成貧窮長者



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

觀察二 長者貧窮須多面向分析， 以識別有需要的長者(續)

- 在逾26萬居於非綜援住戶的貧窮長者當中：
 - (一)：有近18萬人(逾三分之二)報稱沒有經濟需要
 - (二)：在約37 000名報稱有經濟需要的長者中，近半居於沒有按揭的自置物業，4成居於公屋



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

觀察三 就業是脫貧的最佳途徑， 自力更生依然是港人核心價值

- 香港近年經濟及就業情況平穩發展，加上最低工資的實施及上調，均有助推動更多有工作能力的基層市民重投或進入職場，自力更生
- 對比2009和2015年，政策介入前的在職住戶、失業住戶和綜援住戶貧窮人口均有下降

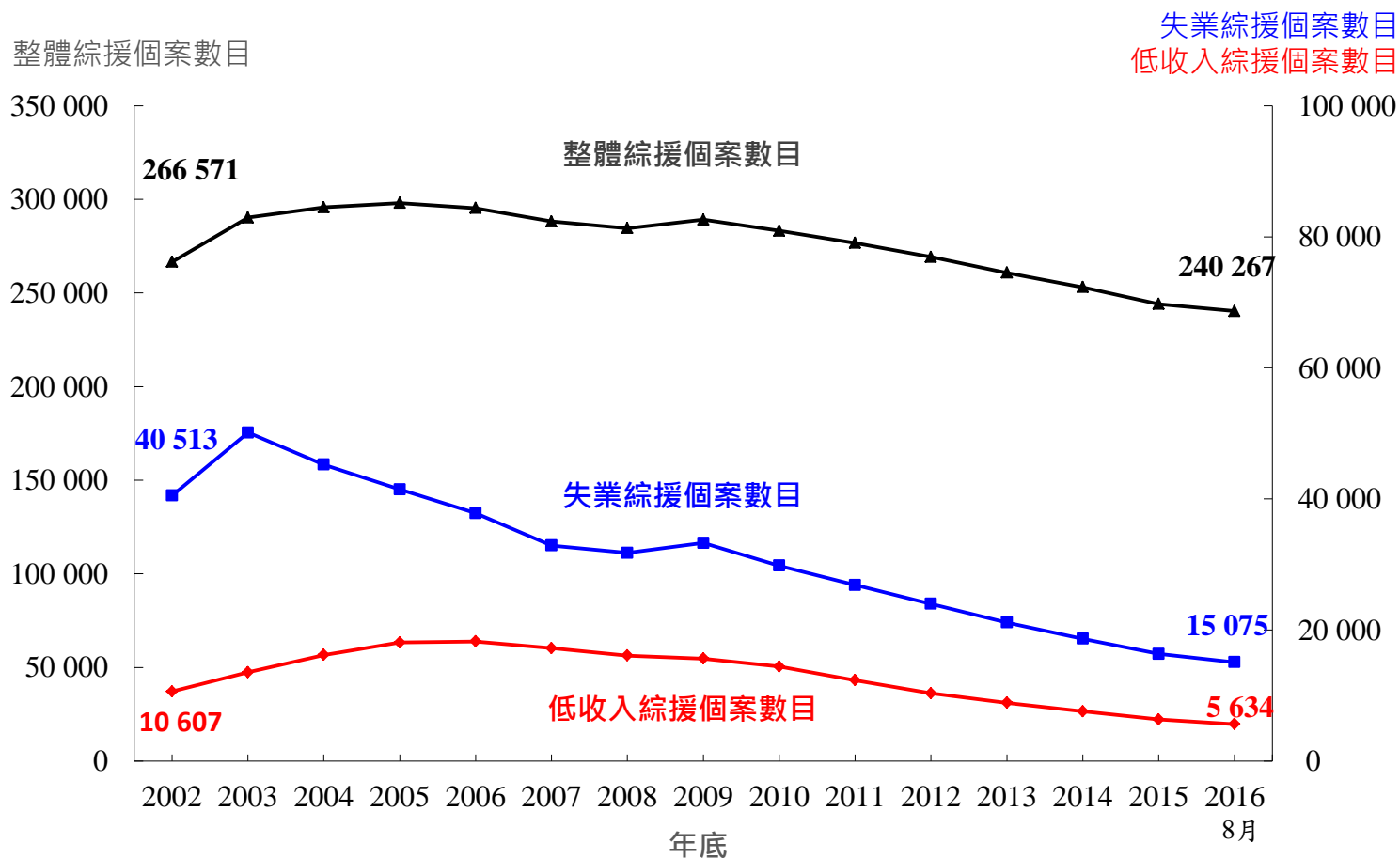
政策介入前的貧窮人口

	2009	2014	2015
在職住戶	725 200	705 500	704 700
失業住戶	104 200	53 600	50 500
綜援住戶	471 300	377 800	364 400

- 從事經濟活動住戶，無論是政策介入前或政策介入後貧窮率皆是7年來最低

觀察三 就業是脫貧的最佳途徑， 自力更生依然是港人核心價值(續)

• 失業和低收入綜援個案持續下跌



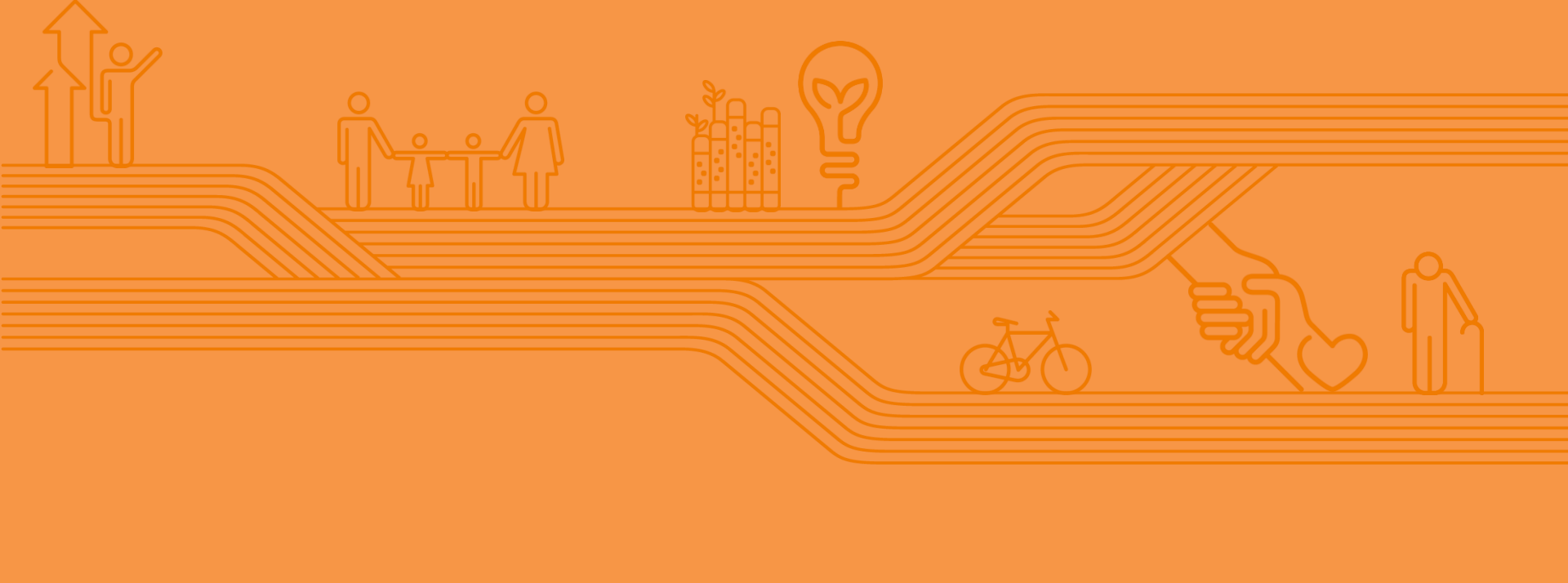
資料來源：社會福利署。

總結

- 2015年貧窮情況大致平穩，政府的扶貧政策持續發揮作用，貧窮率維持在七年來的低位(14.3%)，而貧窮人口則連續三年低於100萬
- 政府繼續致力發展經濟，為市民提供更多優質的就業機會，讓他們自力更生，提升社會的流動力
- 在人口持續老化的趨勢下，貧窮數字再大幅改善的空間愈來愈有限
- 政策應有效識別有需要的長者，制定適切措施，聚焦目標受惠人士，使有限的公共資源用得其所
- 公屋扶貧成效仍為所有政策介入項目中最高，社會須團結一致，集中力量增建公屋

總結(續)

- 扶貧委員會為主要平台，繼續監察貧窮情況及探討適切的措施，支援弱勢社群
- 制定退休保障未來發展的大方向
- 開展更多關愛基金的援助項目
- 鼓勵社會創新，扶助有需要群組



謝謝