

扶貧委員會高峰會

「貧窮線」的制定及貧窮情況的分析

2013年9月28日

行政長官的扶貧政綱

- 理念 - 讓市民享有基本生活保障，青壯年人應自力更生，社會保障及福利服務應幫助有需要的群體
- 目標 - 紓緩貧窮問題，推動均衡經濟發展，讓不同階層市民分享發展成果，建立合理和可持續的社會福利制度，幫助有需要群體
- 政綱 - 重設扶貧委員會，全面檢視貧窮的形態及成因，研究及處理貧窮問題，及推展具體工作

扶貧委員會的組成、架構及工作進度

組成

- 18位包括來自不同政黨(四位立法會議員)、工會組織、學者、商界、福利機構等非官方成員，具廣泛代表性，4位局長，由政務司司長擔任主席

架構

- 6個專責小組:社會保障和退休保障、教育、就業和培訓、特別需要社群、社會參與、關愛基金和社會創新及創業發展基金。增補委員共59名

工作進度

- 過去10個月，委員會及專責小組共開會34次，並進行超過30次探訪和焦點小組討論
- 通過6個關愛基金新增項目，總承擔額超過12億元

制定「貧窮線」的背景

- 履行行政長官政綱，做好扶貧工作
- 先要更好掌握本港的貧窮情況
- 制定「貧窮線」為扶貧委員會一項首要工作
- 先由社會保障和退休保障專責小組研究，再交扶貧委員會討論和大致達成共識
- 大量數據整理和分析由經濟分析及方便營商處經濟分析部和政府統計處負責，並編制為《2012年香港貧窮情況報告》公開發表

「貧窮線」的三大功能

- 了解貧窮情況，分析貧窮住戶人口特徵以及貧窮成因
- 協助制定扶貧政策，確保公共資源用得其所
- 審視政策成效，特別是在一段時間內的轉變

「貧窮線」制定方法的五項原則

- 易於量度
- 國際可比性
- 足夠數據支持
- 具成本效益
- 容易整理及解讀

一經制定，須按年更新，利便監察

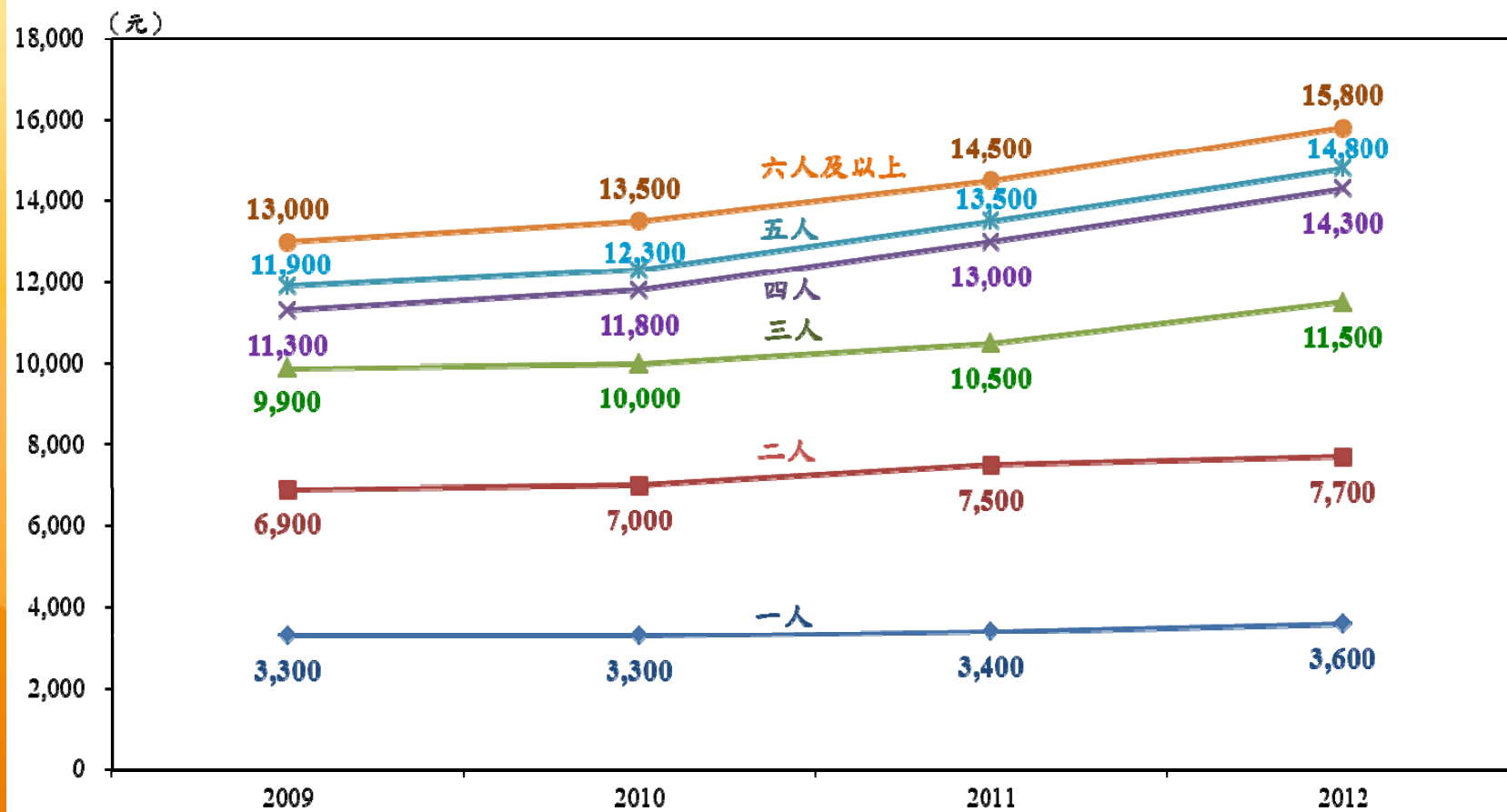
經扶貧委員會同意的「貧窮線」

- 採納「相對貧窮」概念，並以除稅及福利轉移前(即政府政策介入前)的每月住戶入息中位數50%劃線
- 有別於基於「僅足生存」或「基本生活需要」概念，更能符合香港的經濟發展水平和讓不同階層市民可分享經濟發展成果的理念
- 與「經濟合作與發展組織」(OECD)和歐盟(EU)採用的基礎基本上一致，具國際可比性
- 與非政府組織如社聯和樂施會一直沿用的基礎吻合，具社會認受性
- 數據來自統計處每月進行的「綜合住戶統計調查」，符合成本效益

「貧窮線」的局限

- 以住戶收入為單一指標，並無考慮資產和負債，因此部份貧窮人口可能是「低收入，高資產」，或許會誇大了貧窮人口
- 「貧窮線」是一個分析和量度工具，本身不具「扶貧」功能，因此不能直接與社會援助計劃掛鈎
- 採用「相對貧窮」概念，統計上貧窮人口永遠存在
- 有少數委員提議另訂較高百分比的貧窮風險線，或額外訂定基本生活保障線

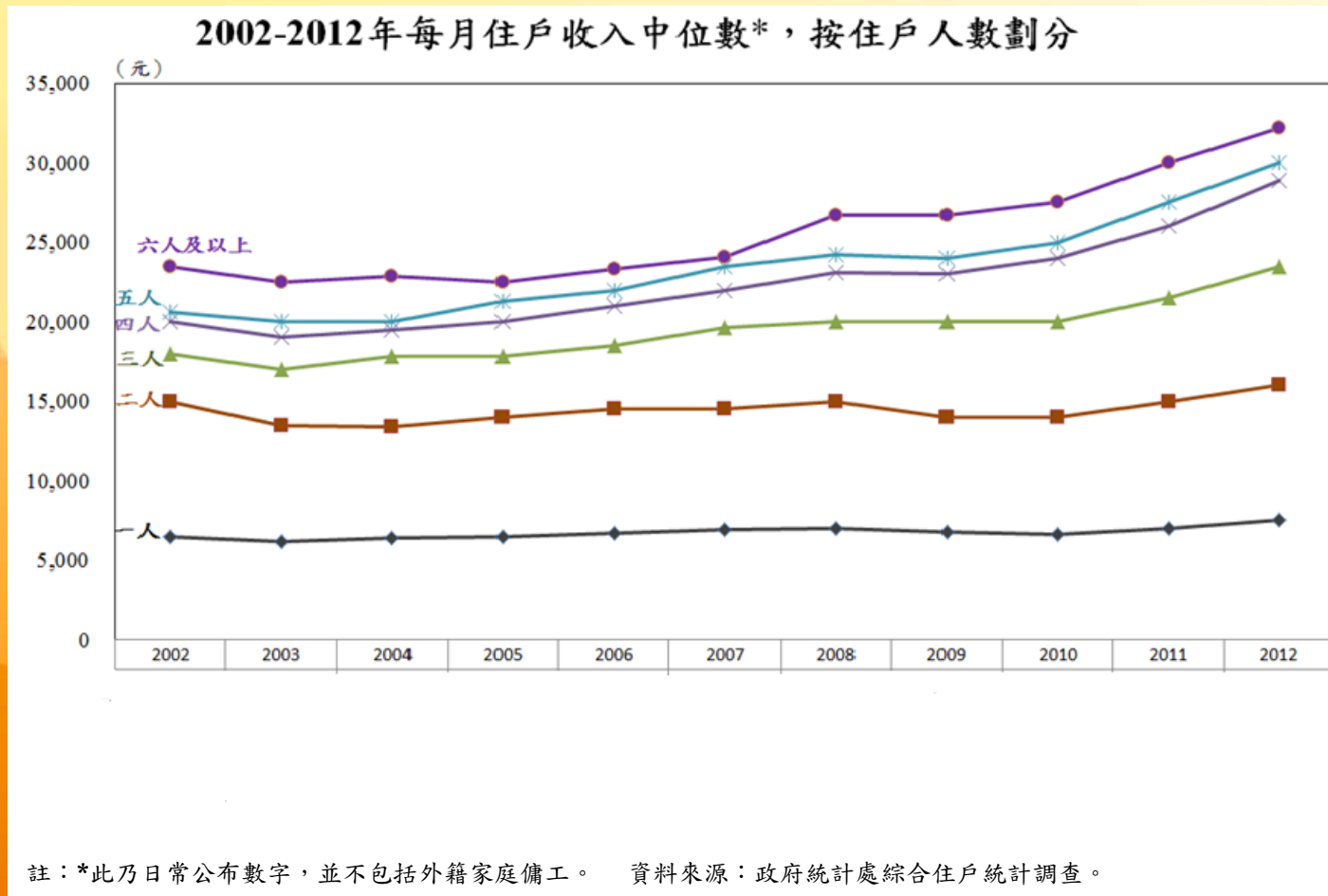
2009-2012年按住戶人數劃分的「貧窮線」：受惠於經濟增長、就業理想、法定最低工資，呈上升趨勢



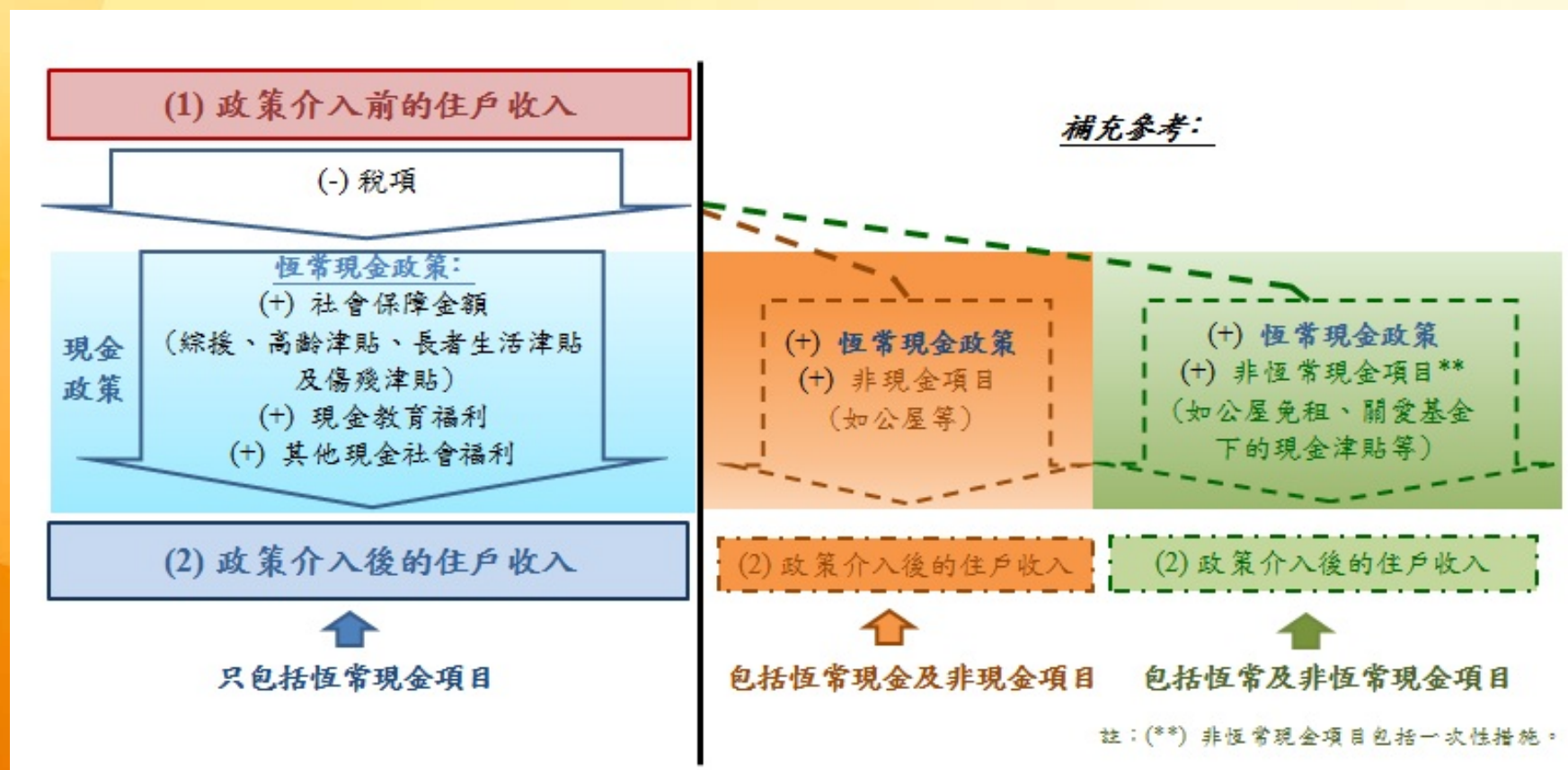
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

「貧窮線」是否只升不跌？

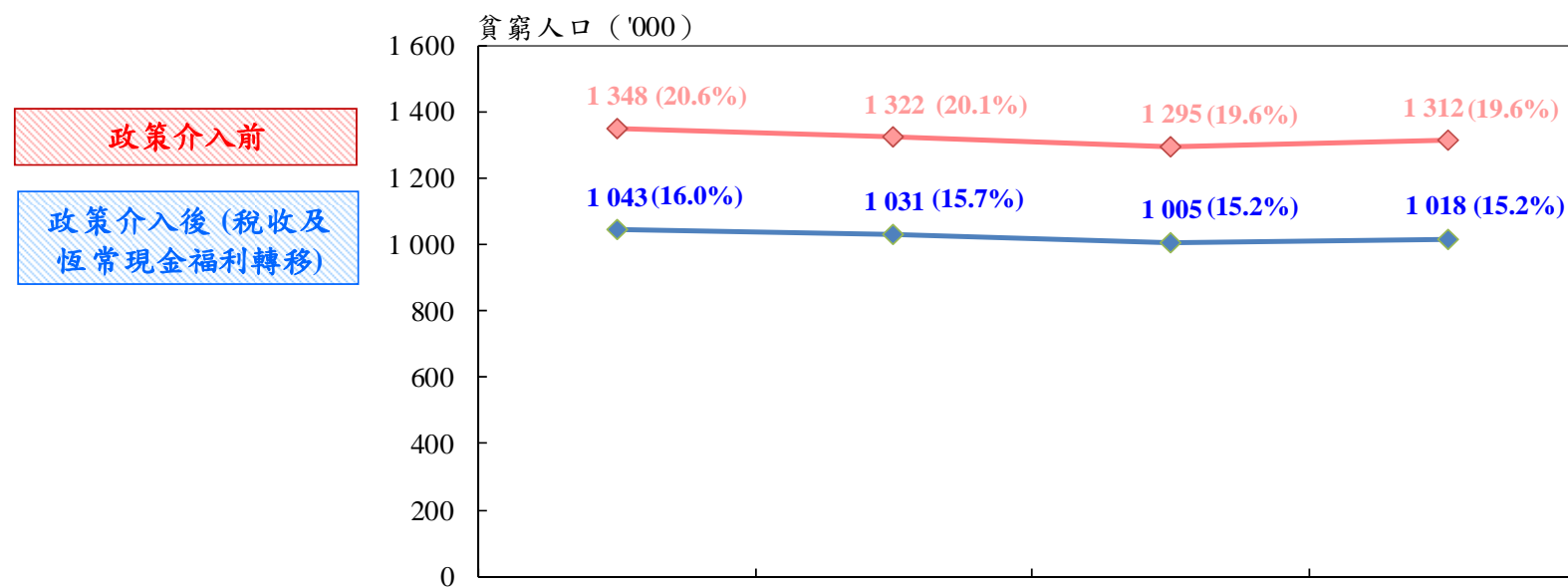
- 住戶的收入與整體經濟情況息息相關，過去10年，住戶入息中位數曾試過下跌(2003年及2009年)



貧窮人口估算： 政策介入前後的住戶收入示意圖



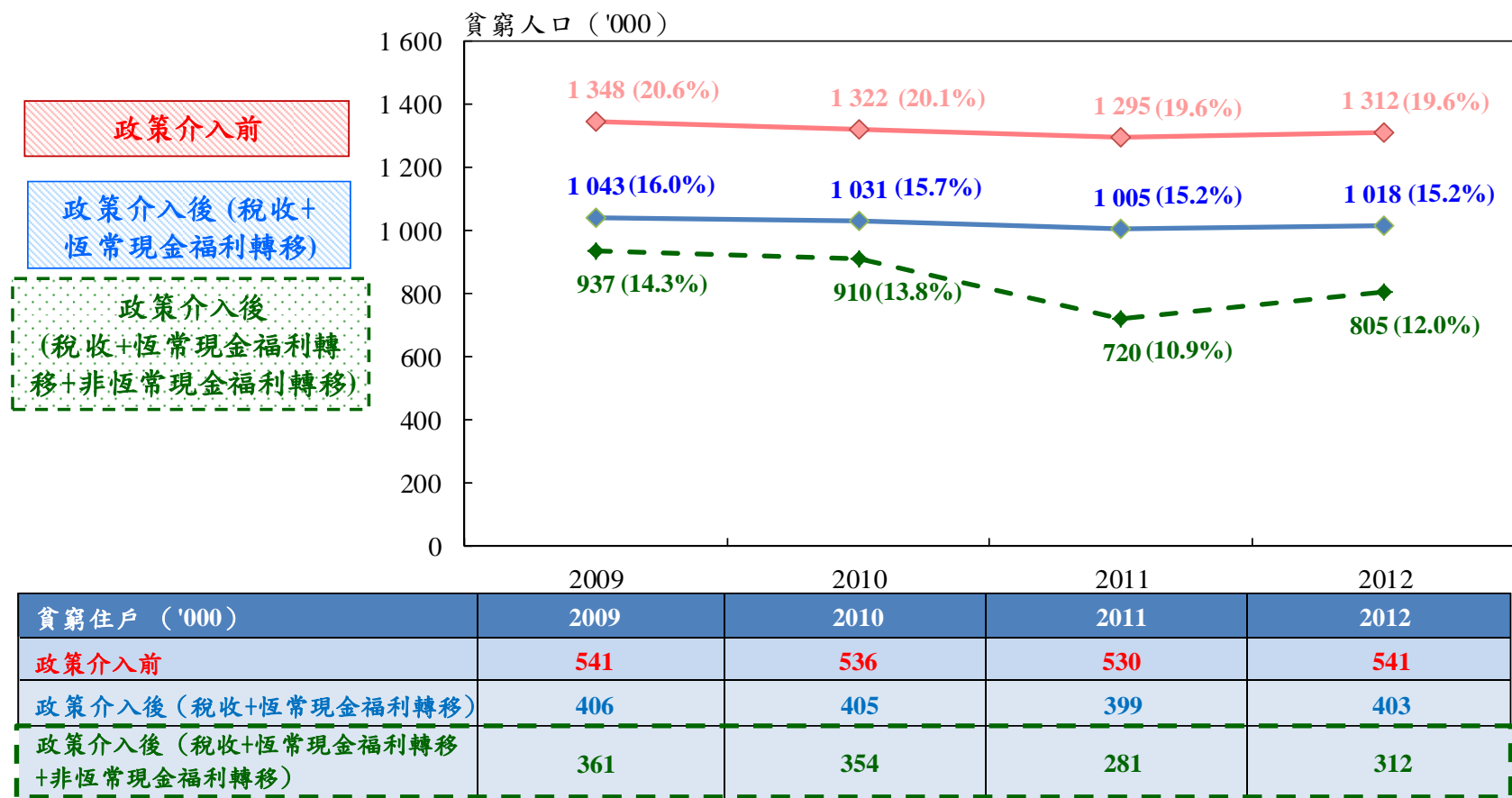
政策介入前後的「貧窮人口」趨勢： 扶貧措施在四年間成效大致穩定



| 貧窮住戶 ('000) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------|------|------|------|------|
| 政策介入前 | 541 | 536 | 530 | 541 |
| 政策介入後 (稅收+恆常現金福利轉移) | 406 | 405 | 399 | 403 |

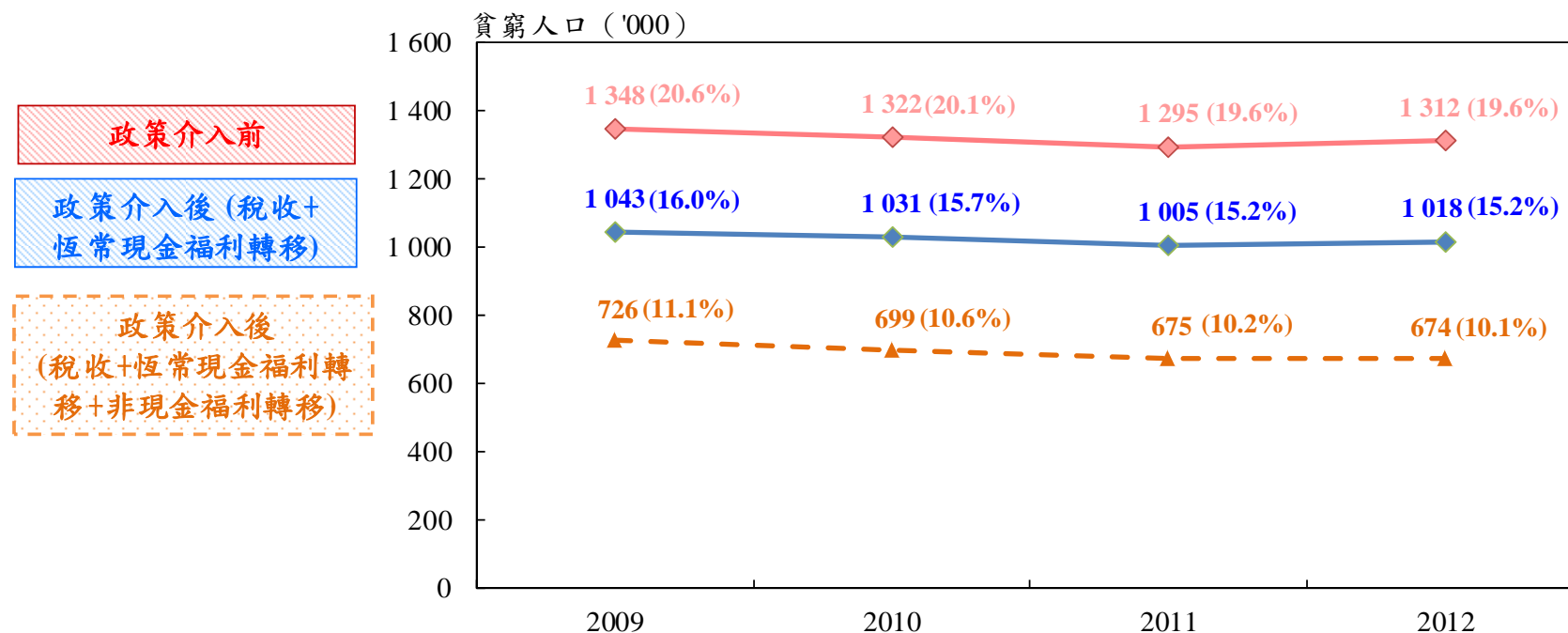
註： () 圖括號為所相應的貧窮率數字。
資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

非恆常現金(一次過)的紓困措施亦明顯減少貧窮人口及減低貧窮率



註： () 括號為所相應的貧窮率數字。
 資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

非現金福利(主要公屋)的扶貧效果明顯



| 貧窮住戶 ('000) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------|------|------|------|------|
| 政策介入前 | 541 | 536 | 530 | 541 |
| 政策介入後 (稅收+恆常現金福利轉移) | 406 | 405 | 399 | 403 |
| 政策介入後 (稅收+恆常現金福利轉移+非現金福利轉移) | 284 | 278 | 271 | 272 |

註： () 括號為所相應的貧窮率數字。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

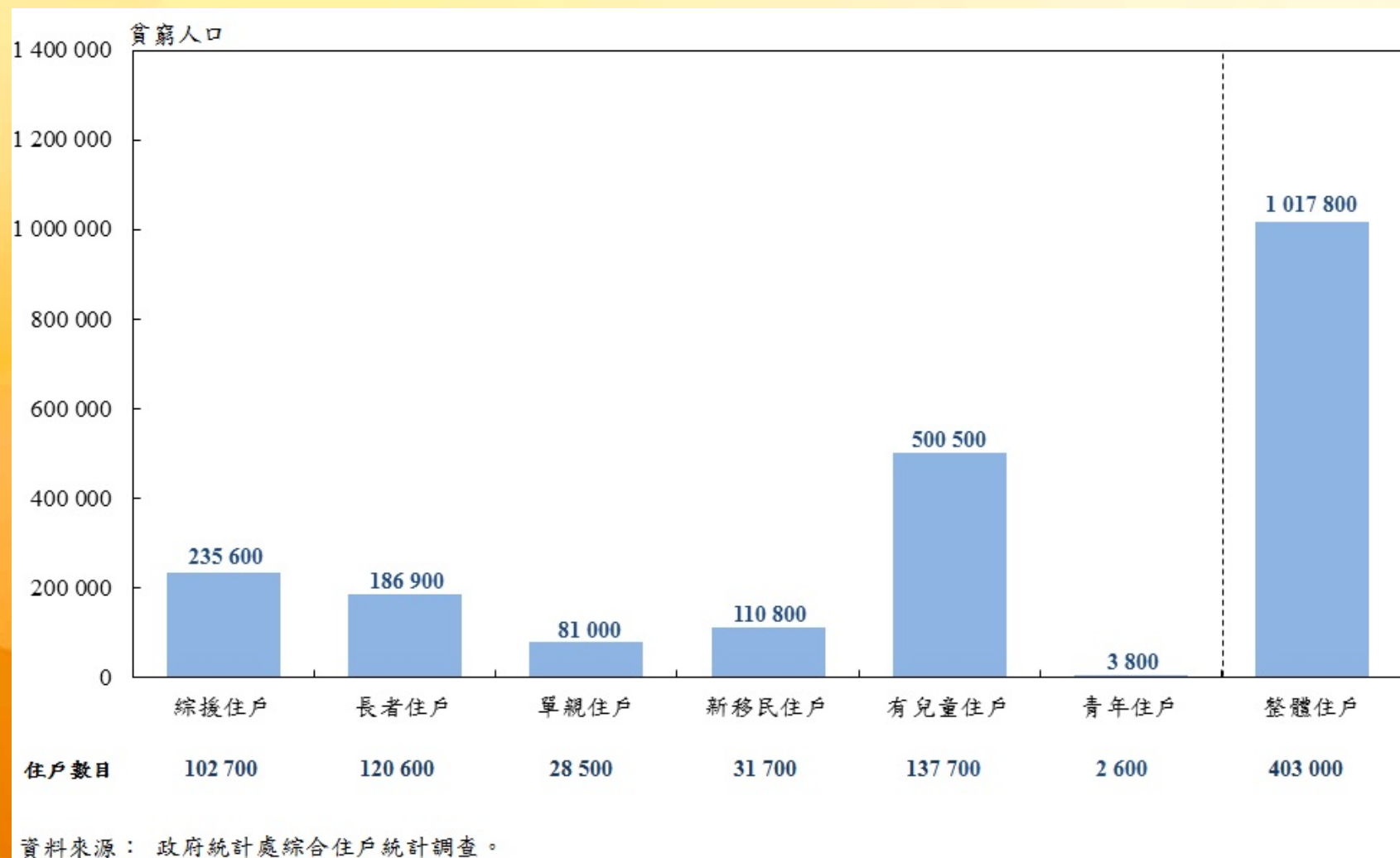
2012香港貧窮住戶／人口概況

| | 政策介入前 | 恆常現金介入後 | 減幅 |
|----------------|--------|---------------|---------|
| 貧窮住戶 | 54萬 | 40萬 | 14萬 |
| 貧窮人口 | 131萬 | 102萬 | 29萬 |
| 貧窮人口比率 | 19.6% | 15.2% | 4.4個百分點 |
| 每年總貧窮 差距 | 288億元 | 148億元 | 140億元 |
| 每月每戶平均 貧窮差距 | 4,400元 | 3,100元 | 1,400元 |

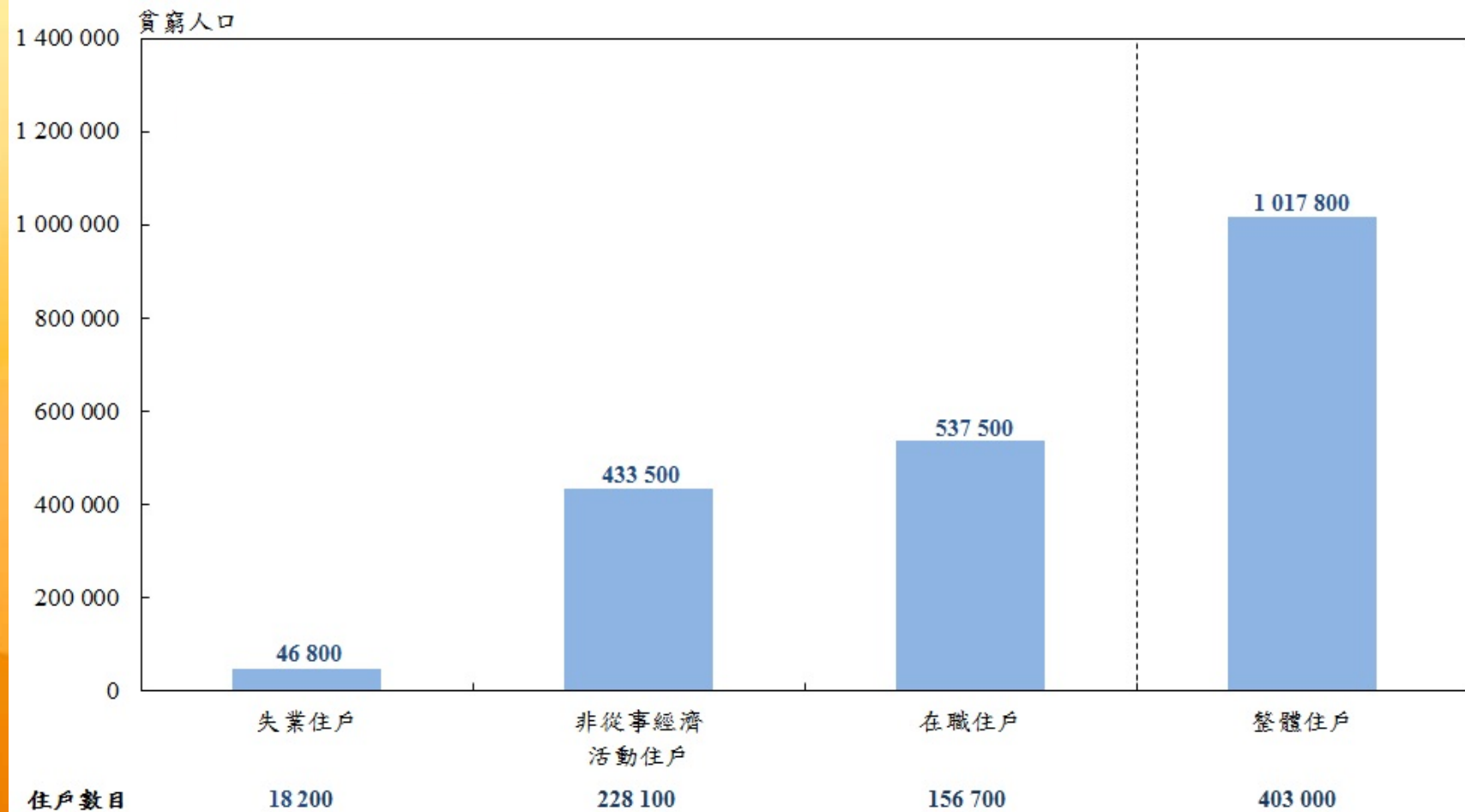
分析貧窮人口的框架

| (i) 社會特徵 | (ii) 經濟特徵 | (iii) 住屋特徵 | (iv) 地區特徵 |
|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ 長者住戶▪ 青年住戶▪ 有兒童住戶▪ 綜援住戶▪ 單親住戶▪ 新移民住戶 | <ul style="list-style-type: none">▪ 非從事經濟活動住戶▪ 在職住戶▪ 失業住戶 | <ul style="list-style-type: none">▪ 公屋住戶▪ 居屋住戶▪ 自置私樓住戶▪ 私樓租戶▪ 臨屋住戶 | <ul style="list-style-type: none">▪ 以18個區議會分區劃分的住戶 |

2012年貧窮人口，按社會特徵劃分

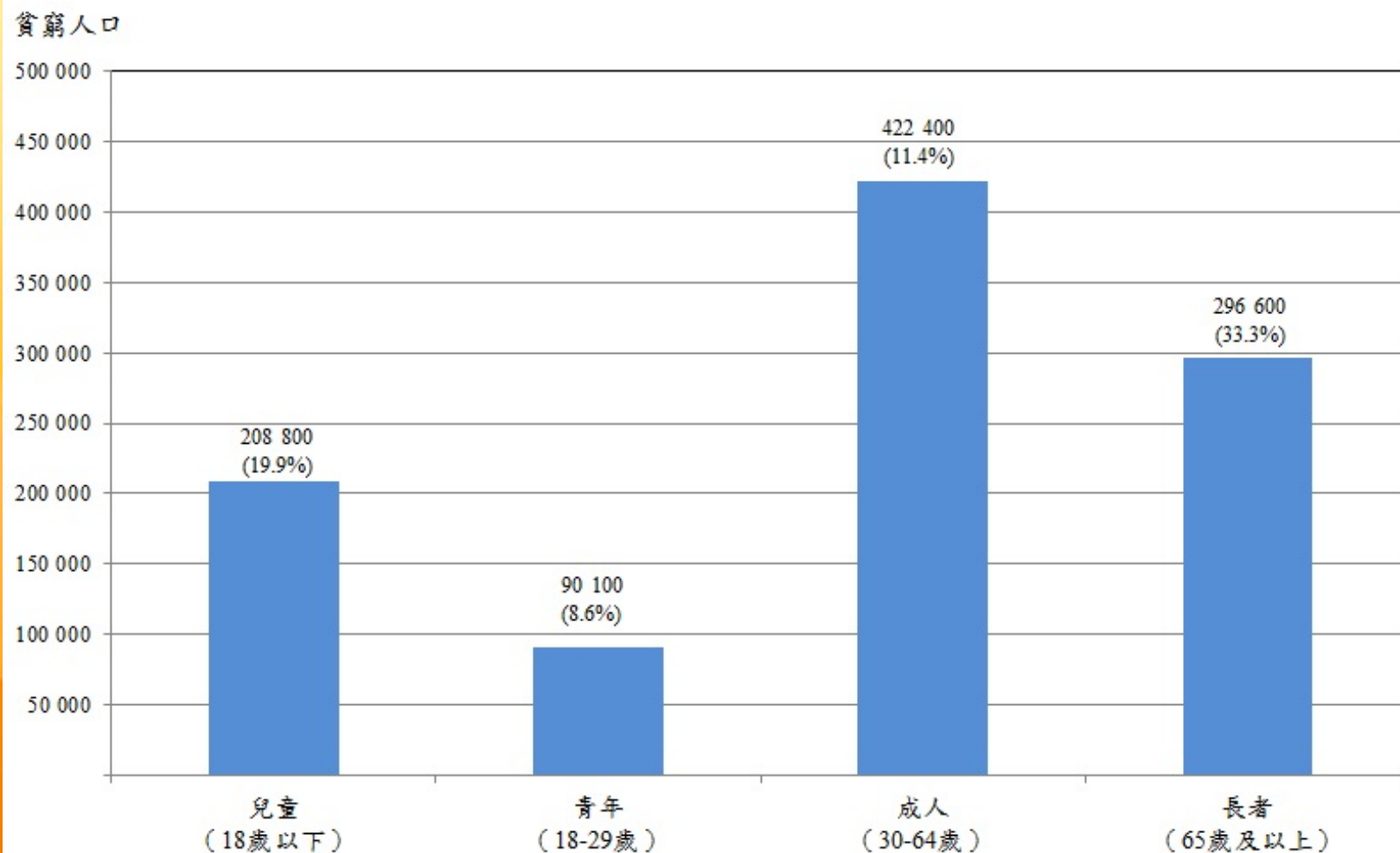


2012年貧窮人口，按經濟特徵劃分



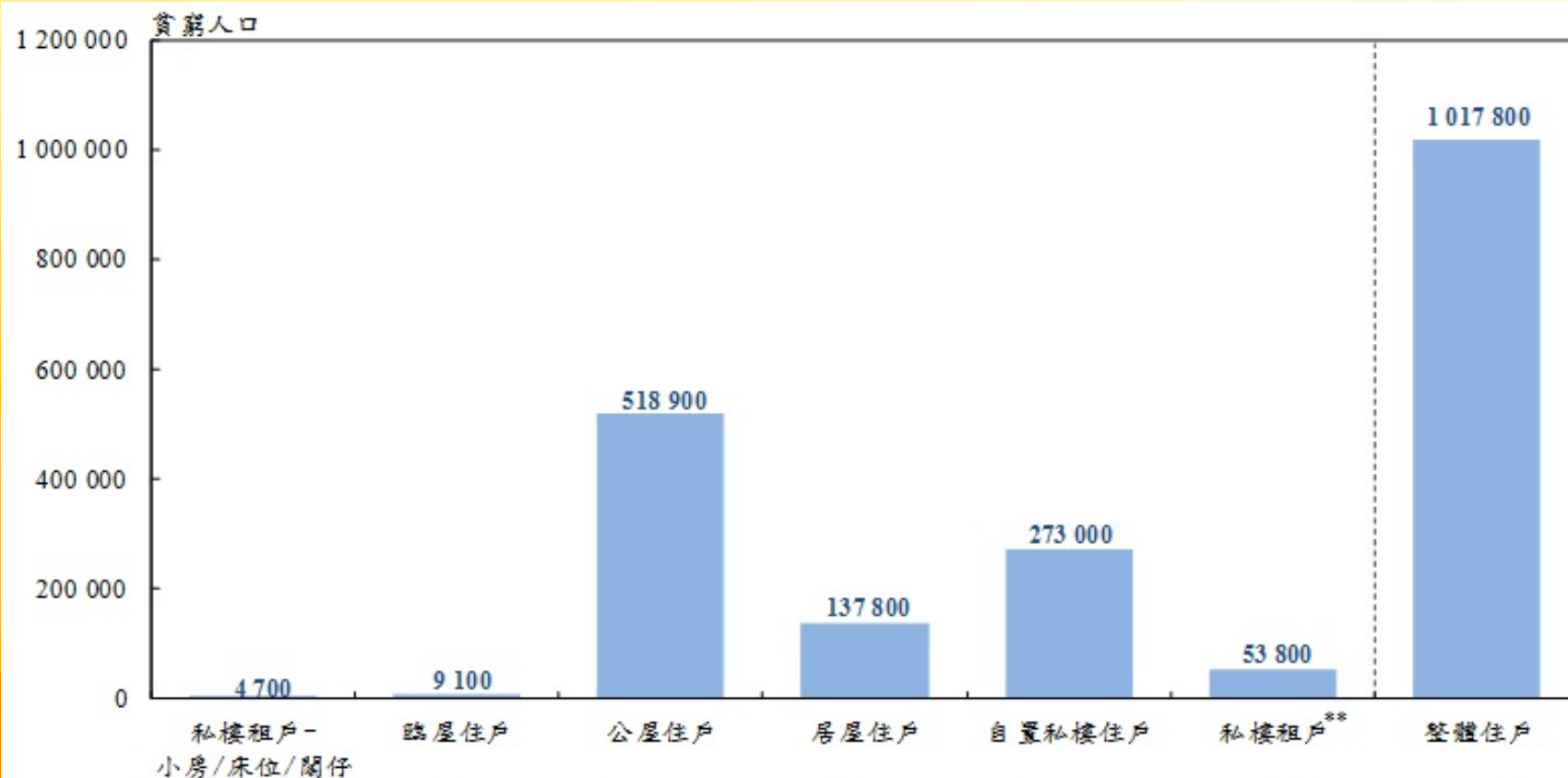
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

2012年貧窮人口，按年齡組別劃分



括弧內數字是貧窮人口佔不同年齡組別總人口的比率
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

2012年貧窮人口，按住屋特徵劃分



住戶數目

2000

4200

188 900

54 100

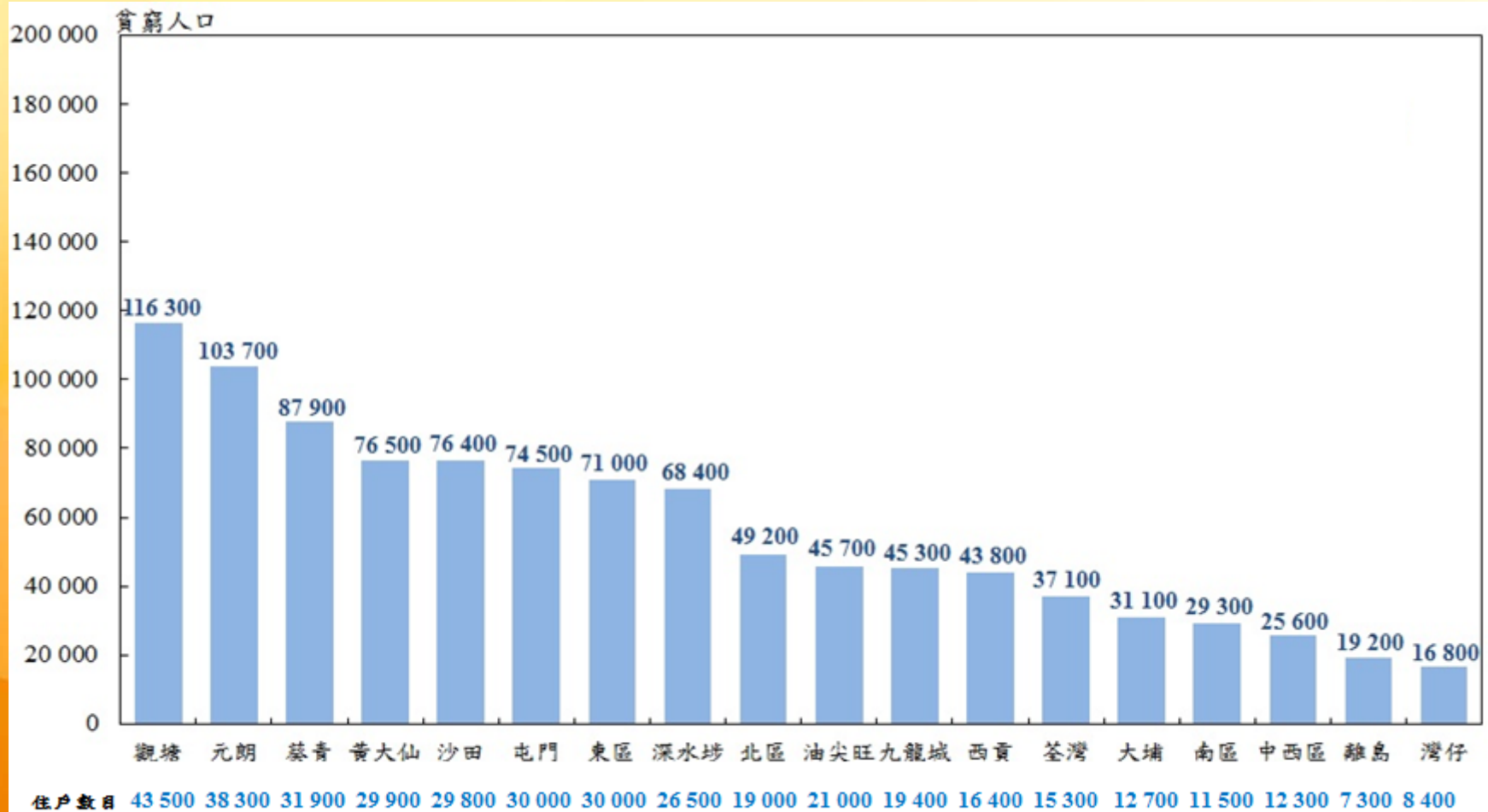
121 700

20 700

403 000

注： (**) 私樓租戶總數包括小房/床位/閣仔數字。
資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

2012年貧窮人口，按區議會分區劃分



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

2012貧窮人口數據 主要分析和觀察

(1) 在職住戶的貧窮率遠低於失業住戶

| | 政策介入前貧窮率(%) | 政策介入後貧窮率(%) |
|-------------|-------------|-------------|
| 在職住戶人口 | 11.9 | 9.1 |
| 失業住戶人口 | 84.3 | 64.5 |
| 非從事經濟活動住戶人口 | 77.4 | 61.2 |

- 政府應持續發展經濟，創造就業機會，提升就業質素
- 即使有法定最低工資保障，就業不能確保「脫貧」。在恆常現金政策介入後，仍有接近16萬在職貧窮住戶，總人口高達537 000

(2) 在職貧窮住戶申領綜援的比例低

| | 貧窮住戶數目 (政府現金政策介入後) | | 申領綜援比例(%) |
|------------|-----------------------|---------|-----------|
| | 總數 | 有領取綜援 | |
| 在職貧窮戶 | 156 700 | 13 100 | 8.4 |
| 失業貧窮戶 | 18 200 | 7 000 | 38.2 |
| 非從事經濟活動貧窮戶 | 228 100 | 82 600 | 36.2 |
| 總數 | 403 000 | 102 700 | 25.5 |

- 在職住戶領取綜援比例偏低，顯示他們不合資格或不願意依賴綜援「脫貧」

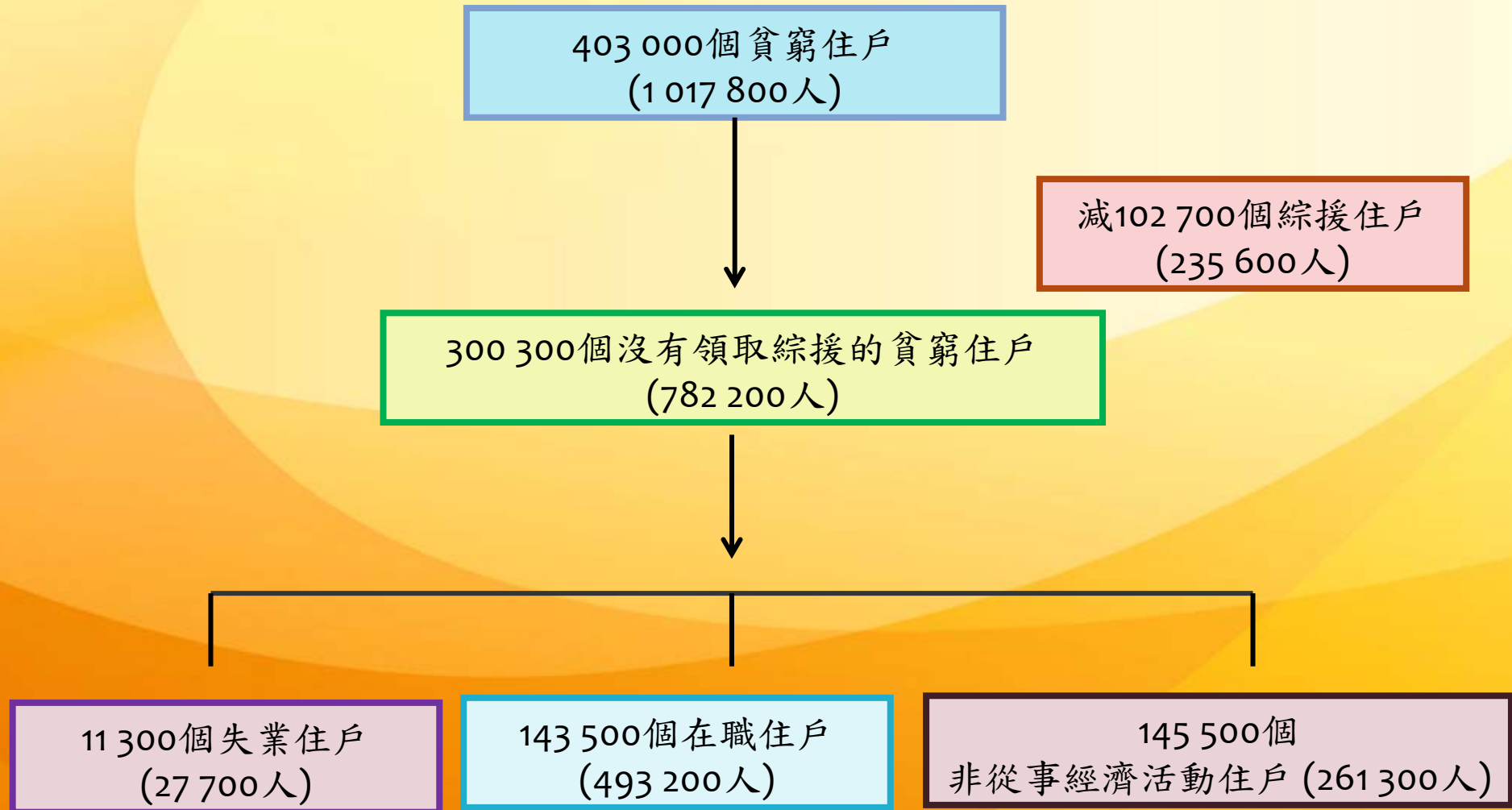
(3) 綜援幫助不少家庭「脫貧」

- 恆常現金介入後而「脫貧」的14萬住戶中，9萬戶是由於領取綜援

| | |
|-------------|-----|
| 「脫貧」戶 | 14萬 |
| 因綜援「脫貧」 | 9萬 |
| 因其他現金福利「脫貧」 | 5萬 |

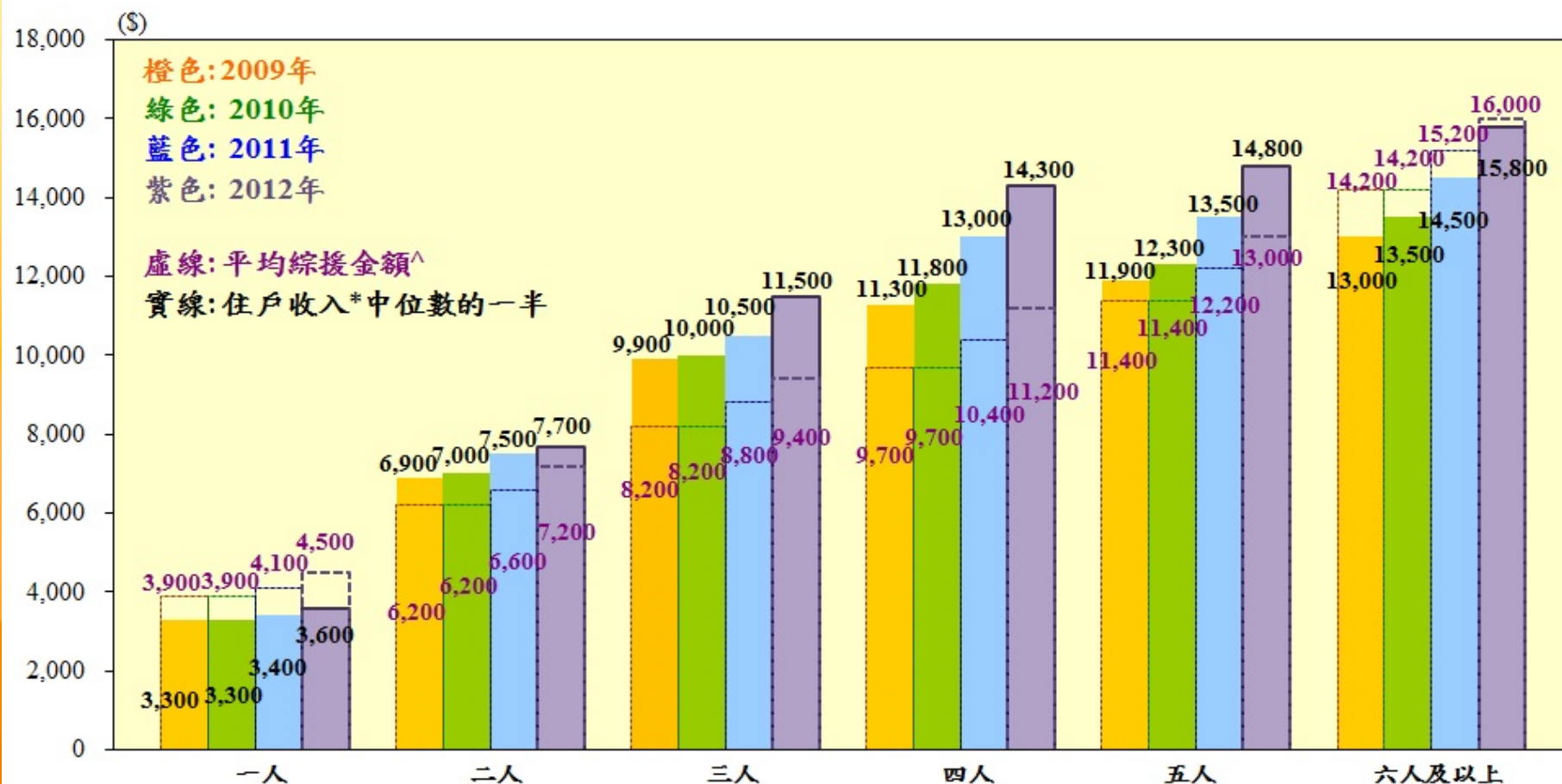
- 不同組別受惠於綜援的程度有所不同，綜援的「脫貧」效應，明顯體現在失業住戶和非從事經濟活動住戶

(4) 貧窮住戶按經濟特徵分類的分布



(5) 「貧窮線」下的綜援戶

貧窮線和平均綜援金額的比較(按住戶人數劃分)



註: (*) 政策介入前。
 (^) 不包括受助人因就業可保留的「豁免計算入息」。

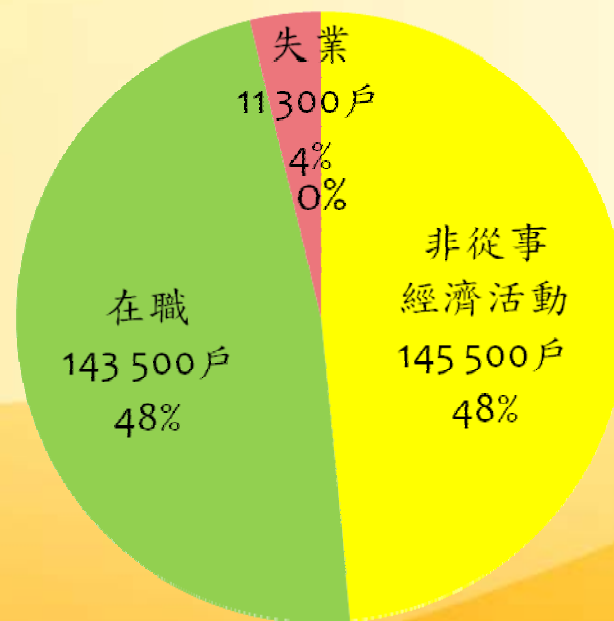
資料來源: 社會福利署及政府統計處綜合住戶統計調查。

(5) 「貧窮線」下的綜援戶(續)

- 「貧窮線」下的102 700戶綜援住戶(有235 600人口)
- 一人及二人住戶佔64%，28%(66 600)為65歲以上長者
- 8成住戶是公屋戶，另有1成住在自置私樓或居屋，住屋問題不大
- 9成非從事經濟活動，在約1成勞動人口中，約四分之一從事全職工作
- 超過3成是兒童及學生(有73 500人)

(6) 非綜援貧窮住戶：約4%為失業住戶

- 在約30萬處於「貧窮線」下的非綜援戶中，失業、沒有從事經濟活動及在職的住戶比例為：

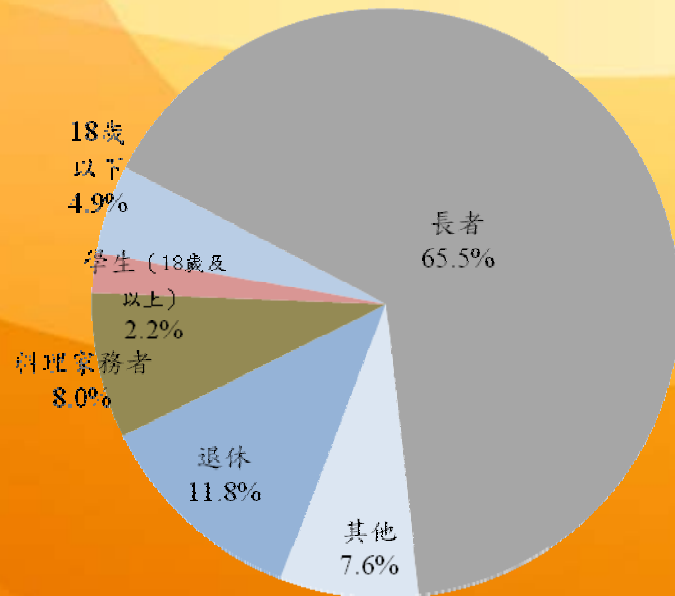


- 非綜援的失業住戶佔「貧窮線」下非綜援戶不足4%(11 300戶)。而以住戶內的失業人口(12 100人)的失業時間分析，約72%失業不足半年，屬短期失業類別，只要他們重投勞動市場，家庭的貧窮情況應可大為改善

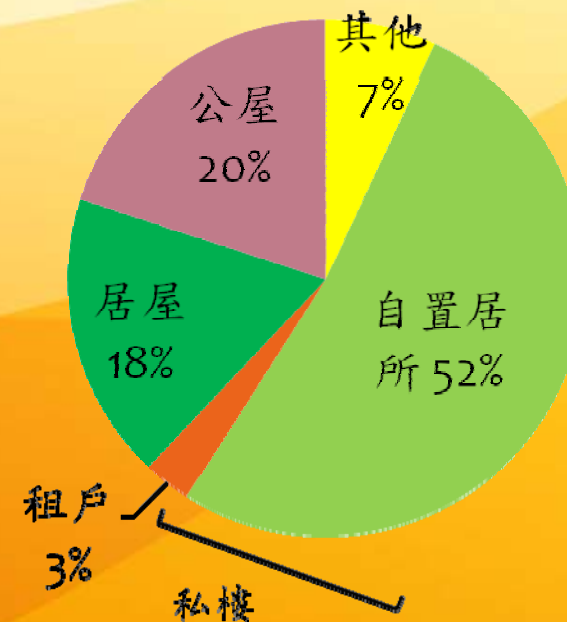
(7) 非綜援貧窮住戶：近半是非從事經濟活動住戶

- 在30萬非綜援貧窮戶中，超過48%是非從事經濟活動的住戶，即住戶內成員皆沒有從事經濟活動。涉及26萬人，以1人及2人家庭佔大多數(90%)
- 超過65%是長者(171 100人)
- 70%的住戶居於自置居所及居屋。公屋戶比例較低只佔20%
- 7成住戶表示沒有經濟需要
- 表示有經濟需要的長者已可受惠於今年4月實施的長者生活津貼

非從事經濟活動原因



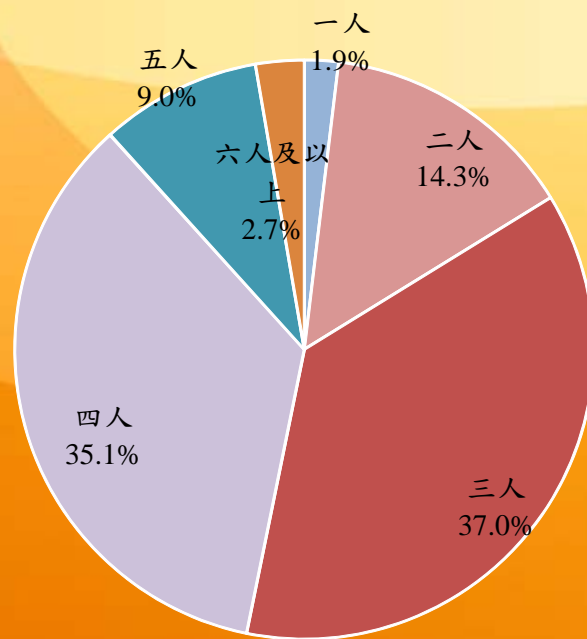
居所類別



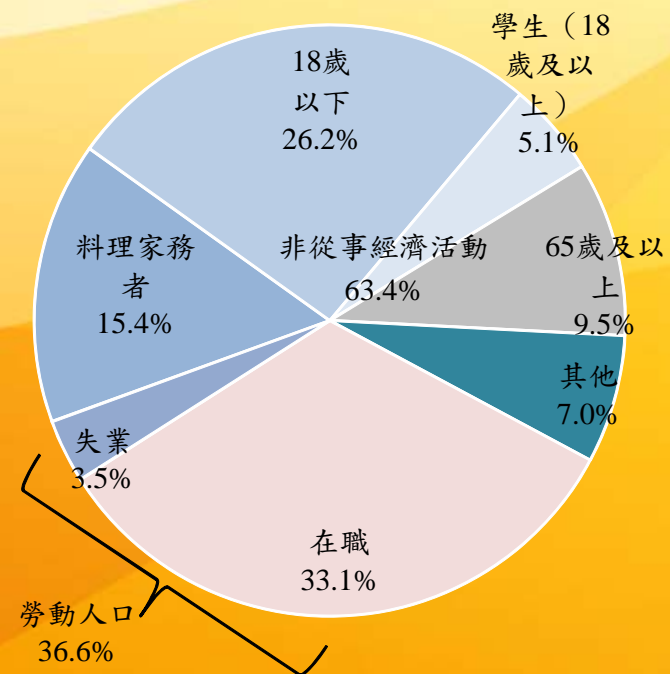
(8) 非綜援貧窮住戶：近半是在職住戶

- 在30萬非綜援貧窮戶中，有約48%的在職住戶(即住戶內至少有1名成員為在職人士)，涉及49萬名人口
- 這些住戶當中，以3人以上家庭佔多數(84%)。雖然住戶內有至少一人在職(平均在職人數1.1人)，但非從事經濟活動的人口亦偏高(佔這些住戶整體人口的63%)，造成頗大的家庭負擔，當中兒童及學生佔約31%
- 約有一半(52%)的住戶居於公屋，41%則居於自置居所或居屋

住戶人數



經濟活動身分



可考慮的扶貧方向和策略：

- 就業是解決貧窮問題最有效的方法。政策方向應以提供工作誘因為主，鼓勵有工作能力的人通過就業改善家庭生活水平
- 善用有限公共資源，聚焦幫助最有需要的貧窮戶。以上的分析顯示非綜援在職貧窮戶，特別是有在學兒童/青年人的家庭有較高的貧窮風險，建議的措施一方面應以支援就業為基礎，亦要為這些家庭的下一代增加上游動力
- 綜援具相當的扶貧成效。將來的改善措施應可集中提升綜援家庭兒童/青年人的在學支援和探討加強工作誘因(如鼓勵綜援受助人就業獎勵計劃)

- 透過扶貧委員會及其轄下的專責小組作平台，探討如何協助貧窮住戶，例如：
 - 以現金和非現金介入，支援有特別需要的社群
 - 把關愛基金有成效的項目恆常化
- 「貧窮線」不是「扶貧線」，加上採用「相對貧窮」概念的「貧窮線」有其局限性，不宜為減貧設立硬指標。我們應利用「貧窮線」這工具，在整體公共財政許可下，調撥資源支援有需要家庭改善生活，鼓勵自力更生，並定期更新貧窮情況，讓公眾監察扶貧措施的成效

下一步工作

- 透過高峰會下半部分的討論環節，行政長官及扶貧委員會希望聽取與會者的意見如何更好幫助「貧窮線」下的家庭，為撰寫明年的《施政報告》作準備
- 《財政預算案》的準備工作亦會配合，財政司司長會在《財政預算案》為《施政報告》的政策措施作資源配合
- 歡迎各界在高峰會後提交扶貧建議

謝謝