

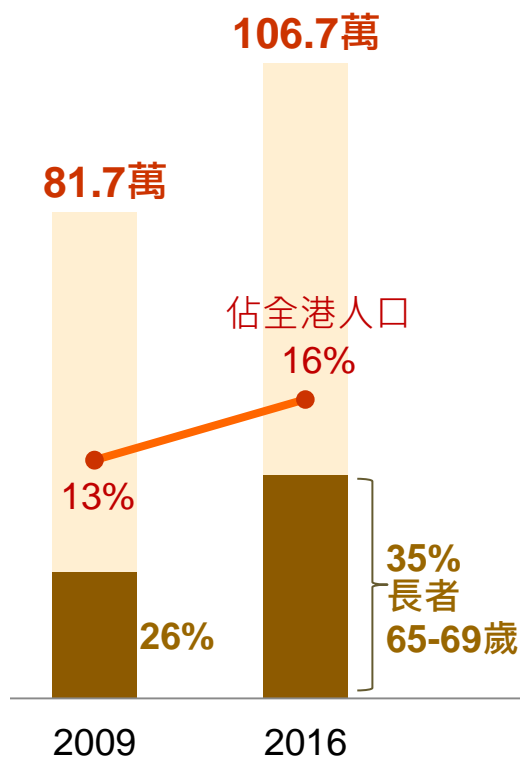
二零一七年十二月二十日  
扶貧委員會  
特別需要社群專責小組  
文件第9/2017 號

# 長者貧窮情況分析

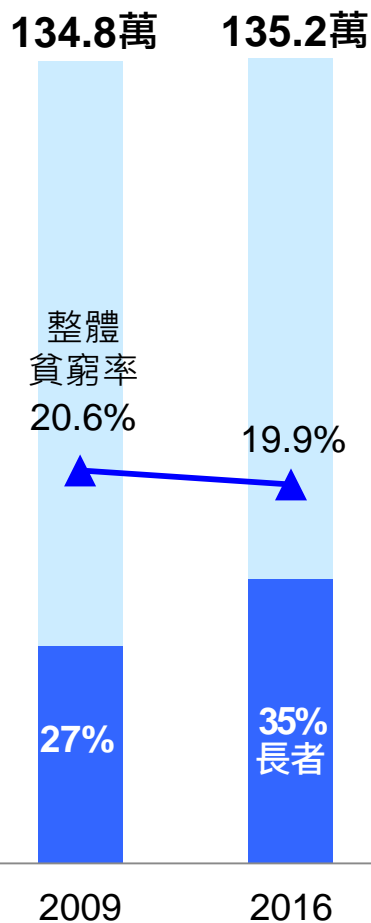
---

政策介入前概況：隨着人口高齡化，長者佔貧窮人口比例持續上升；長者貧窮率亦遠高於整體

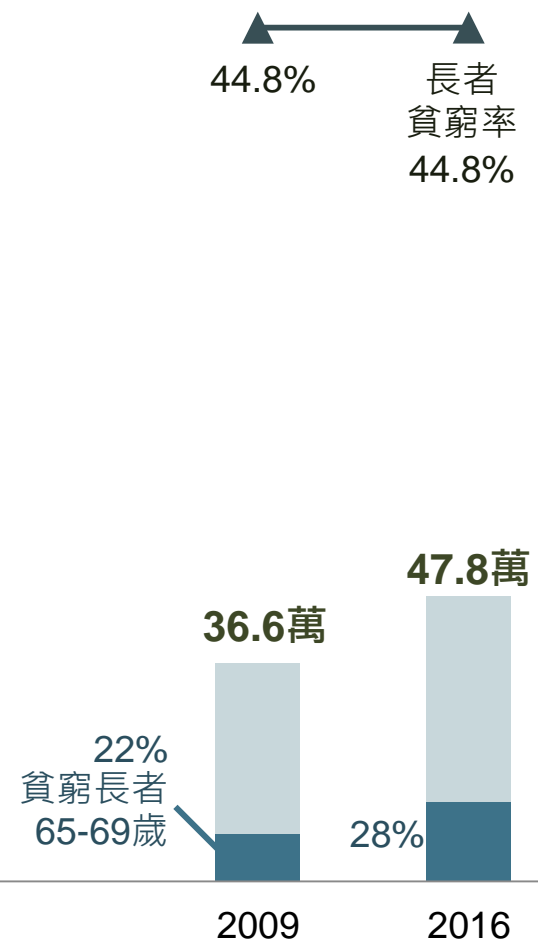
### 全港65歲及以上長者人口<sup>(\*)</sup>



### 全港貧窮人口



### 貧窮長者人口



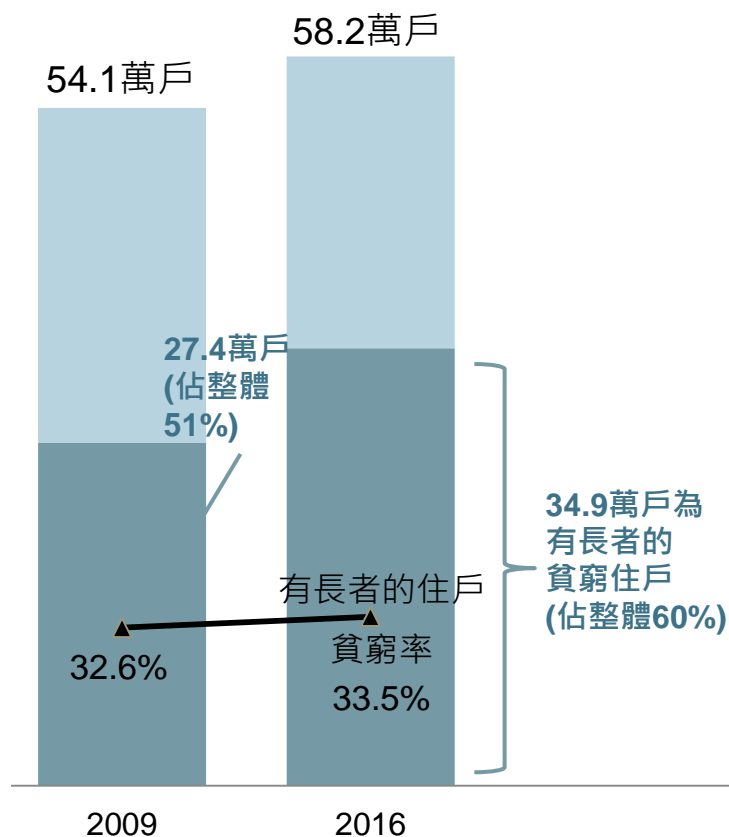
註：(\*) 人口指家庭住戶內人口，不包括外籍家庭傭工。

圖中的貧窮數字為政策介入前的數字。

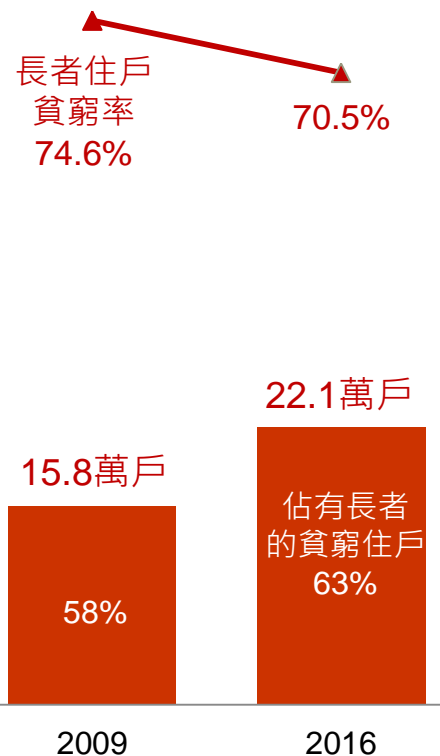
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

政策介入前概況：有長者的貧窮住戶數目同告上升，當中以長者住戶為主，而愈來愈大比例的貧窮長者住戶居於沒有按揭供款的自置居所

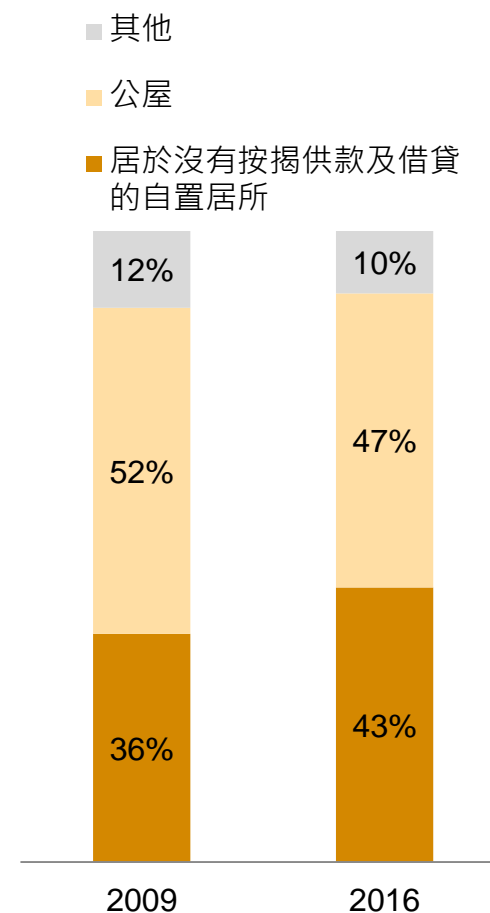
### 全港貧窮住戶



### 貧窮長者住戶 (所有成員皆為長者)



### 貧窮長者住戶的住屋類型



註：圖中的貧窮數字為政策介入前的數字。  
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

## 貧窮數字帶出的常見問題

- 數據局限高估貧窮人口

貧窮長者  
愈來愈多

- 貧窮情況惡化

- 有助紓緩貧窮情況

社會福利  
開支增加

- 扶貧政策不到位

- 增加勞動力和長者社會參與

鼓勵長者  
就業

- 為壓低貧窮數字

## 本港「貧窮線」的背景及局限

### 背景

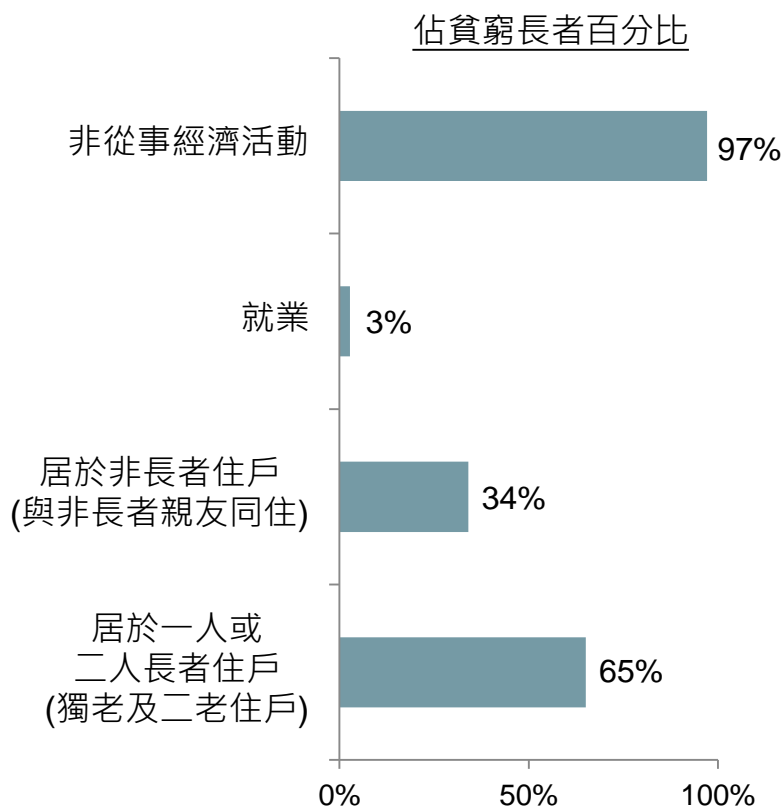
- 首屆扶貧委員會自2013年9月公布首條官方貧窮線，採用「相對貧窮」概念，以除稅及福利轉移前（即政府政策介入前）的每月住戶收入中位數50%劃線
- 及後每年均更新本港貧窮數據
- 過去幾年，貧窮線門檻隨住戶收入改善而上升

### 局限

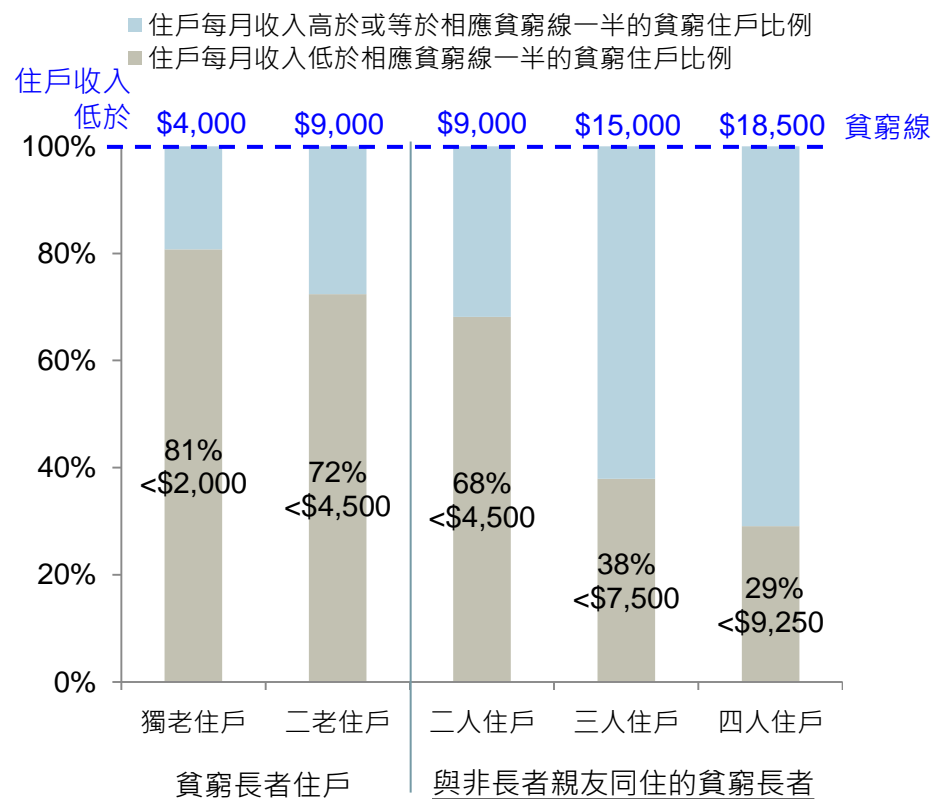
- 以住戶收入為單一指標，沒有考慮資產和負債
- 「低收入，高資產」人士也可能在統計上被界定為貧窮人口，因而高估了貧窮情況
- 在缺乏就業收入的退休長者中相信尤其明顯，令長者的貧窮情況可能被高估

2016年有關貧窮長者的觀察：絕大部分沒有從事經濟活動，近三分之二居於獨老及二老長者住戶；成員數目較少的住戶收入亦偏低

### 47.8萬貧窮長者的就業情況及住戶類型



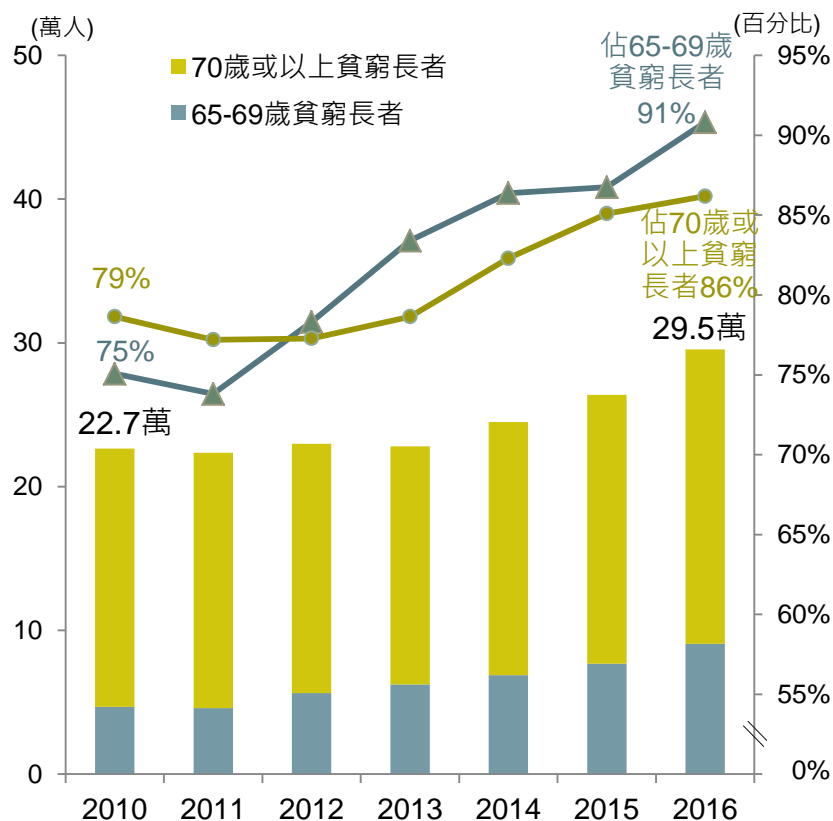
### 有長者的貧窮住戶每月收入分布 (政策介入前)



註：圖中的貧窮數字為政策介入前的數字。  
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

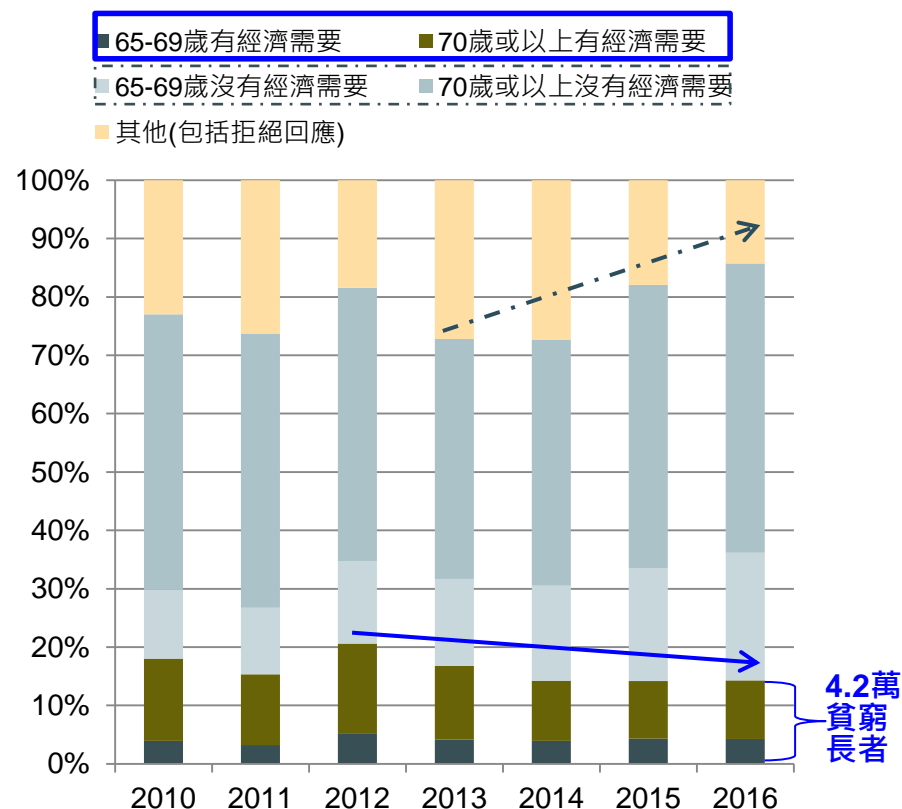
2016年恆常現金政策介入後，令14.1萬貧窮長者脫貧，餘下的33.7萬名貧窮長者中，29.5萬人居於非綜援住戶，當中有4.2萬人有經濟需要

## 居於非綜援住戶的貧窮長者人數



註：(A) 有關數字由2010年開始提供。  
 圖中的貧窮數字為政策介入後的數字。  
 資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

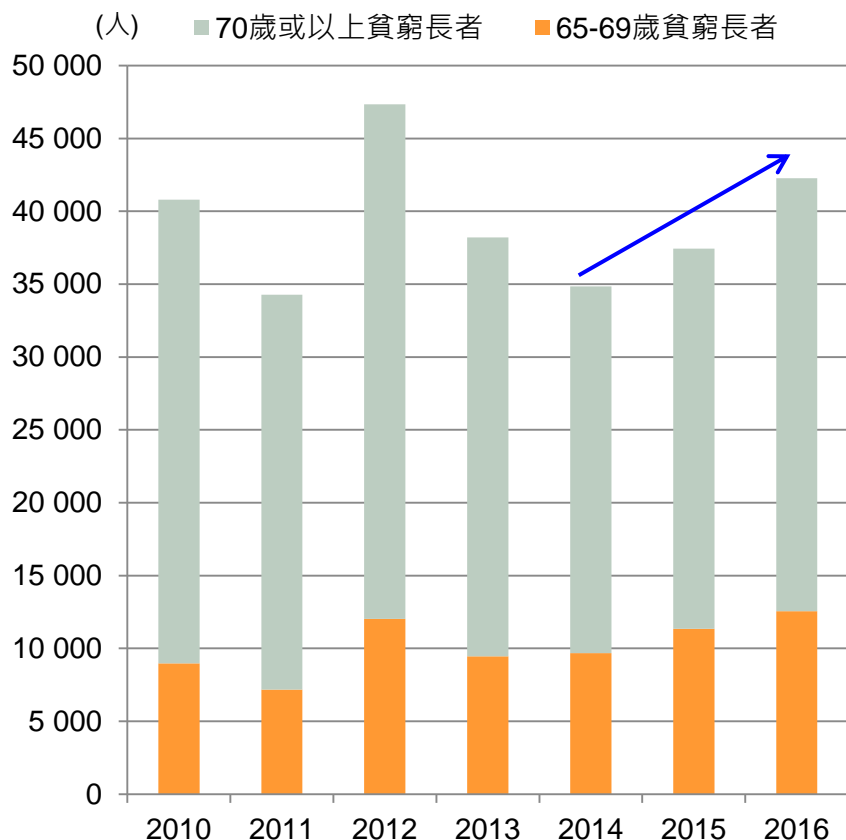
## 當中：有經濟需要(A)的貧窮長者比例



4.2萬貧窮長者

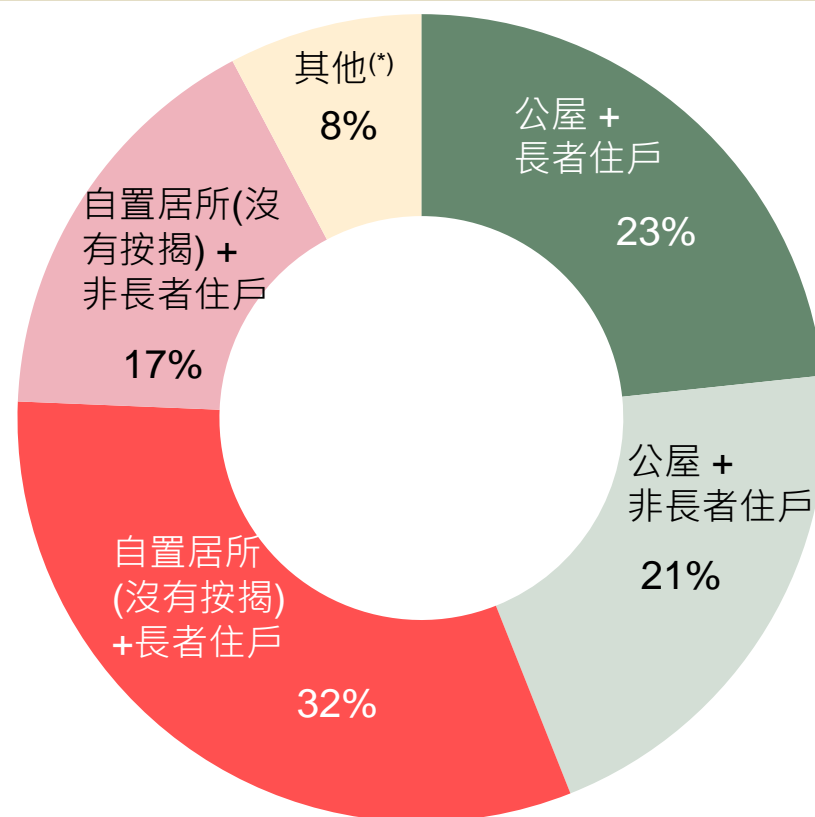
非綜援住戶內有經濟需要的貧窮長者中，大部分70歲或以上；以居於長者住戶為主，當中亦不乏居於沒有按揭供款的自置居所的長者

### 非綜援住戶內有經濟需要的貧窮長者的貧窮長者



註：(A) 有關數字由2010年開始提供。  
圖中的貧窮數字為政策介入後的數字。  
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

### 2016年非綜援住戶內有經濟需要貧窮長者的住戶形態



註：(\*) 包括租住私樓、居於有按揭自置居所或居於其他居所的有長者住戶。  
由於進位原因，個別項目的總和與整體數字不同。  
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

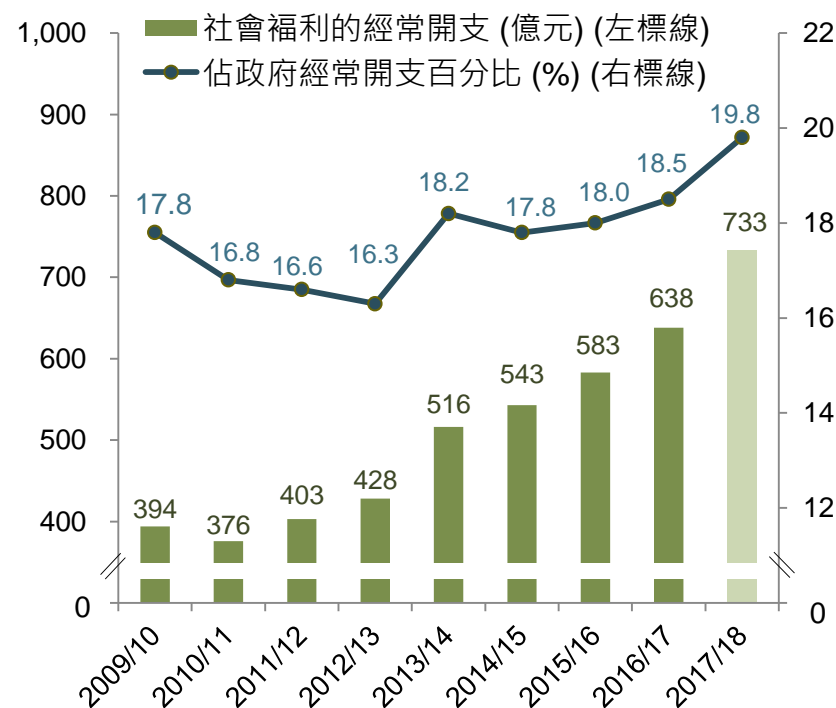


政府的社會福利開支持續增加，有助紓緩貧窮情況；「貧窮線」框架有助反映不同項目的政策成效

### 「貧窮線」框架下的政策涵蓋範圍

- **恆常現金項目 [主體分析]**
  - 綜援、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼等
- **非恆常現金項目 [輔助分析]**
  - 寬減差餉、為公屋租戶代繳租金、部分關愛基金項目(如為租住私人樓宇的低收入長者提供津貼)等
- **設有人息/資產審查的非現金福利 [輔助分析]**
  - 公屋、部分關愛基金項目(如長者牙科服務資助項目)等

### 政府在社會福利方面經常開支<sup>(^)</sup>

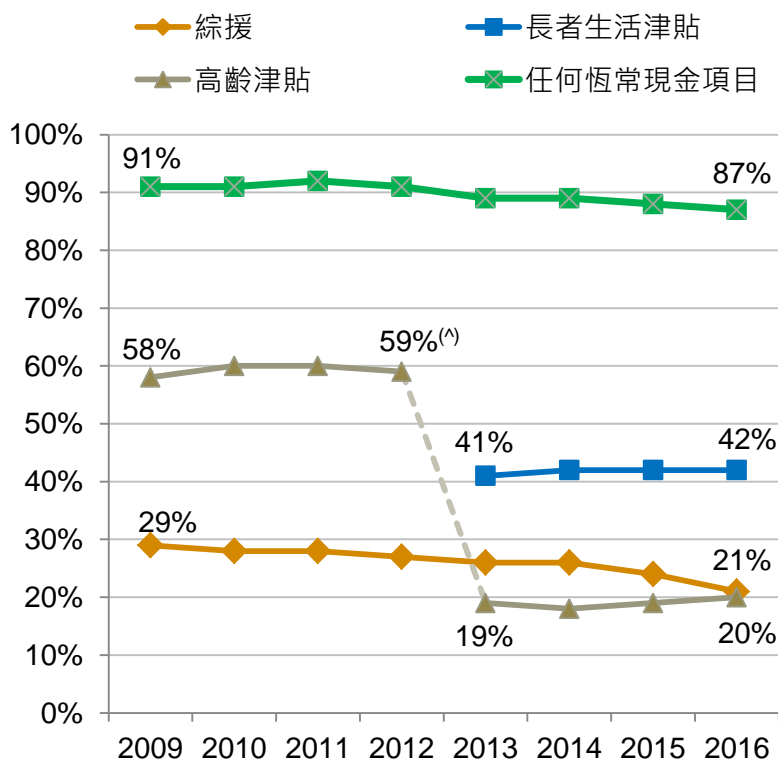


註：(^) 2015/16年度及之前為實際數字，2016/17年度為修訂預算數字，2017/18年度為預算數字。

資料來源：財經事務及庫務局。

受惠於恆常現金項目的貧窮長者比例極高，當中以長者生活津貼對長者的扶貧成效最顯著

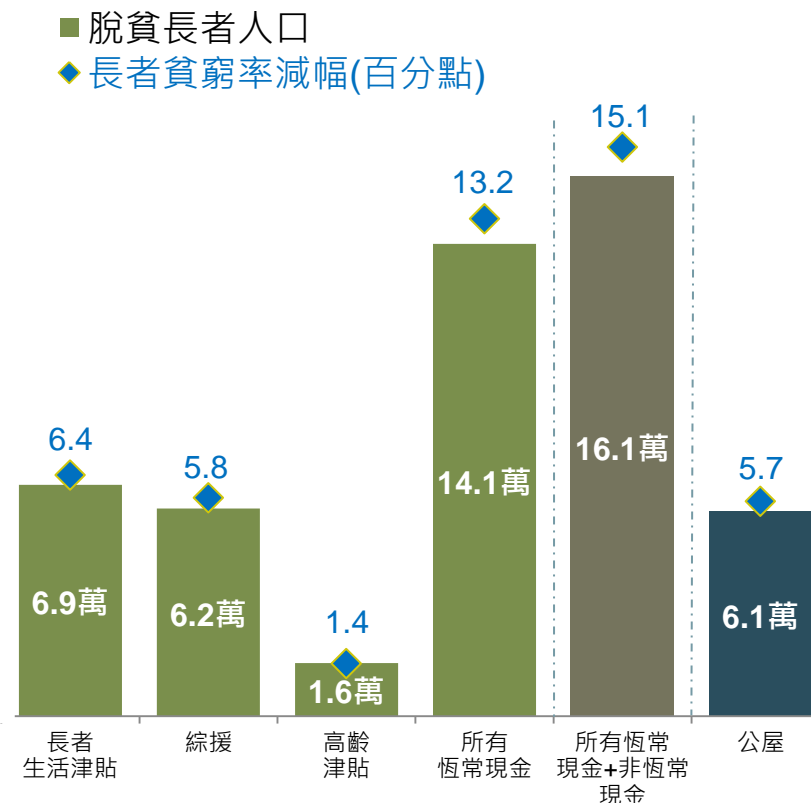
### 47.8萬貧窮長者 領取恆常現金項目的比例



註：(^) 2012年高齡津貼的數字包括長者生活津貼。  
左圖的貧窮數字為政策介入前的數字。

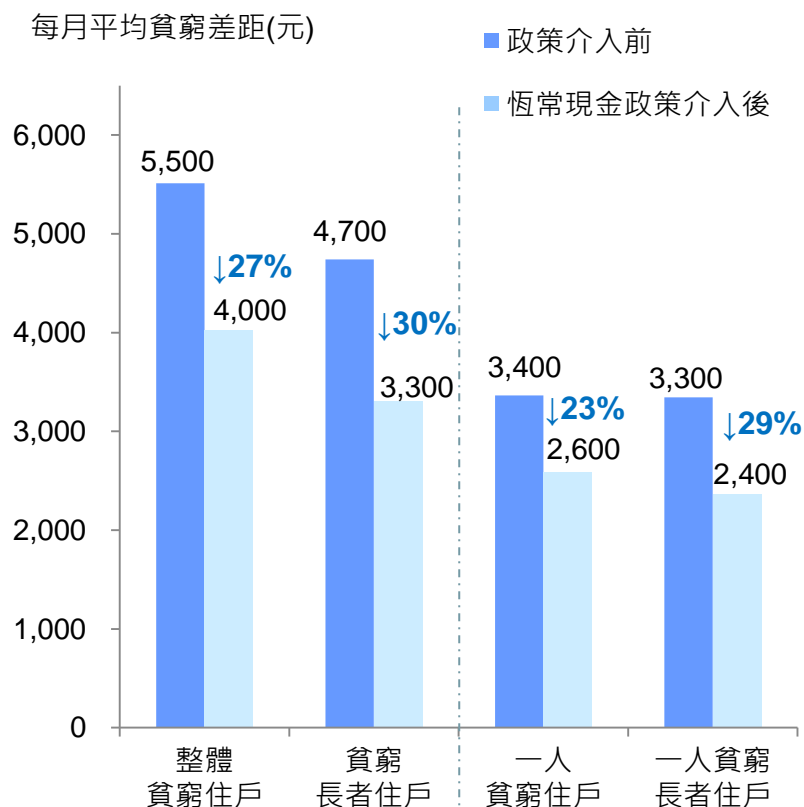
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

### 2016年選定項目的扶貧成效

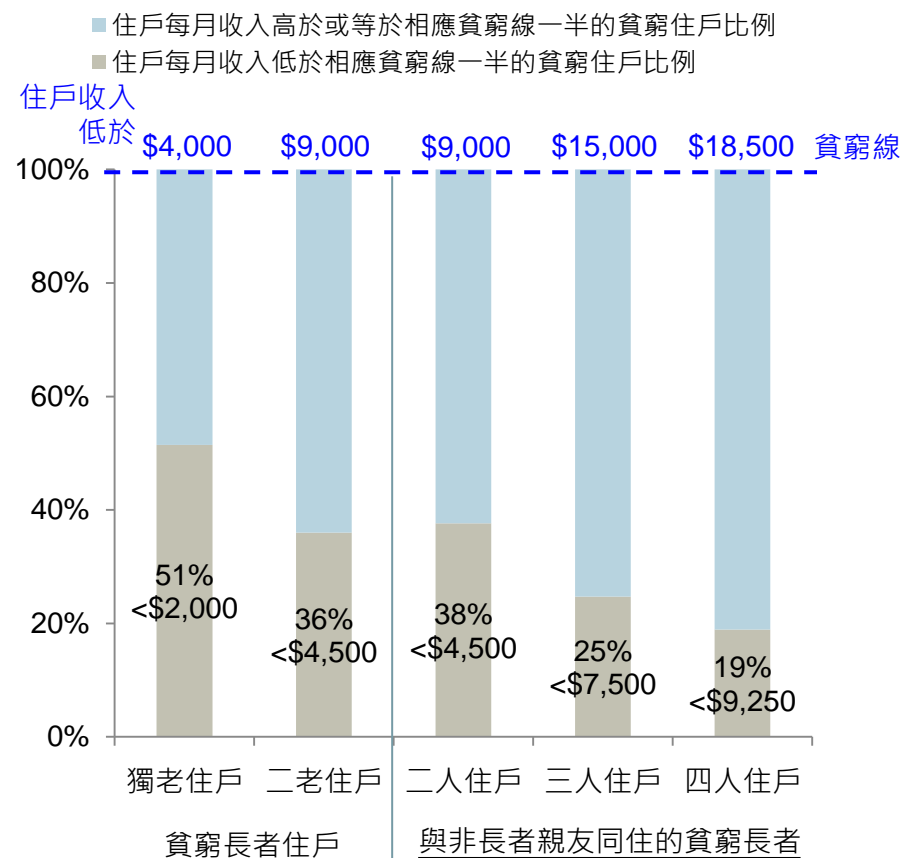


除了令不少貧窮長者脫貧，恆常現金項目亦有助收窄貧窮差距

### 對貧窮差距的影響



### 有長者的貧窮住戶每月收入分布 (政策介入後)



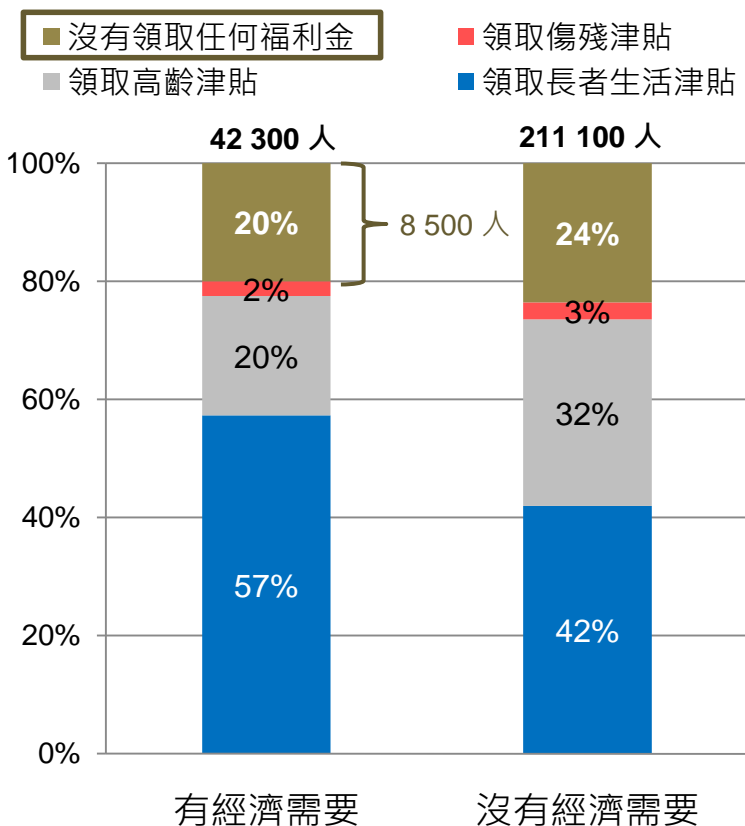
註：左圖的貧窮差距數字以最接近的百位數表示，減幅則以未經進位的數字計算。

右圖的貧窮數字為政策介入後的數字。

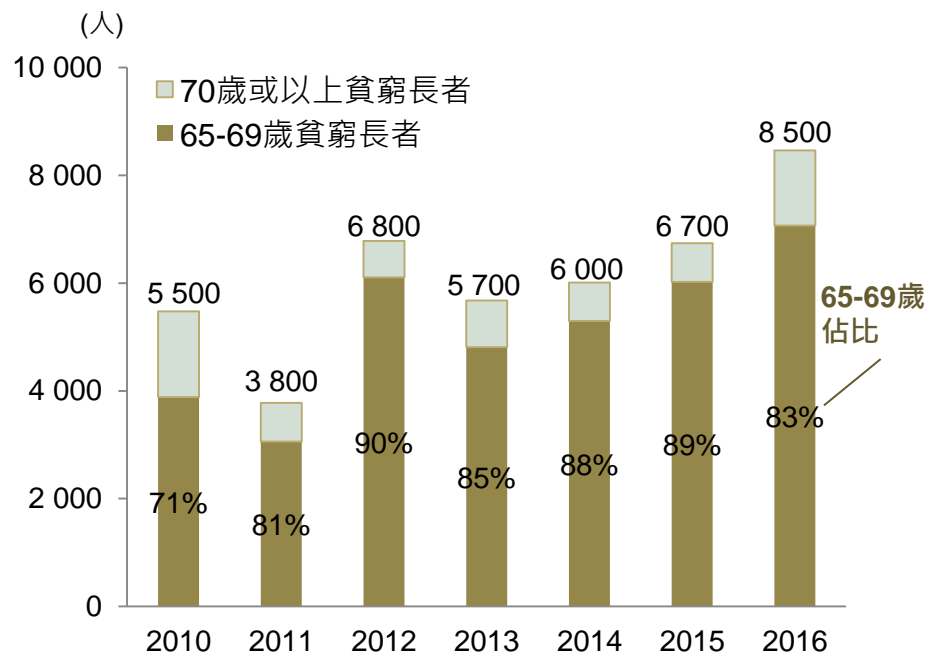
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

儘管受惠於恆常現金項目的貧窮長者比例極高，但仍有一部分非綜援住戶內有經濟需要的貧窮長者，沒有領取任何社會福利金，當中八成為65至69歲的長者

### 2016年非綜援住戶內的貧窮長者



### 非綜援住戶內，有經濟需要<sup>(^)</sup>但沒有領取任何福利金的貧窮長者



按年齡組別劃分，圖中貧窮長者佔居於非綜援住戶及有經濟需要的貧窮長者比例：	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
65-69歲組別	43%	43%	51%	51%	55%	53%	56%
70歲或以上組別	5%	3%	2%	3%	3%	3%	5%

註：(^) 有關數字由2010年開始提供。  
圖中的貧窮數字為政策介入後的數字。  
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

政府持續為有不同需要的長者提供針對性援助，但並非所有與長者相關的措施均納入貧窮線框架內

### 貧窮線框架

加強對有經濟需要長者的支援，如：

- 恆常現金項目：優化長者生活津貼，包括大幅放寬津貼的資產上限，以及為較有經濟需要的長者增加一層高額援助
- 非現金項目：分階段擴展關愛基金的「長者牙科服務資助」項目至所有領取長者生活津貼的長者

協助長者將資產轉為定期收入，如：

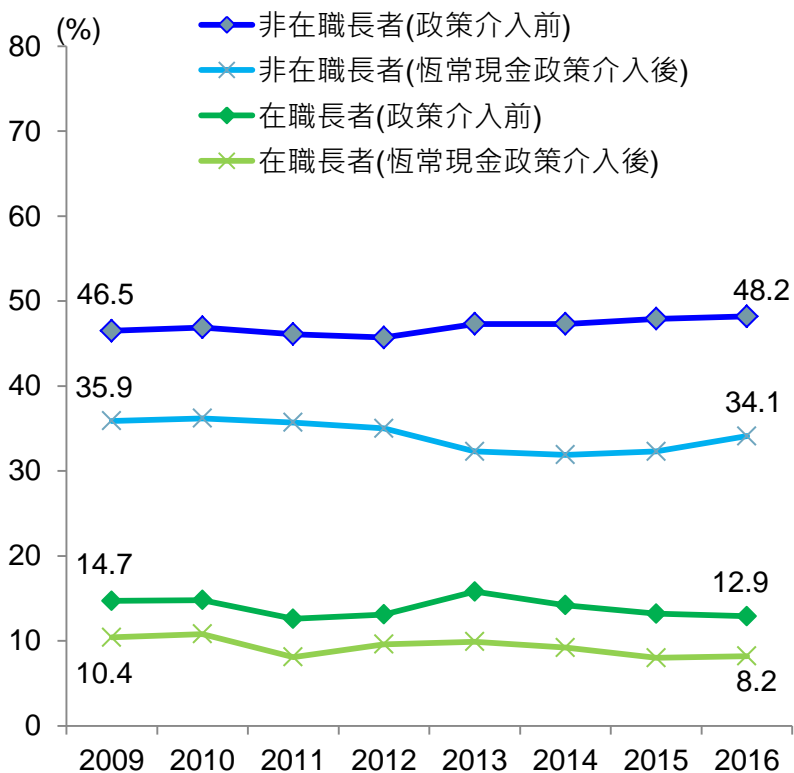
- 銀色債券
- 終身年金計劃

### 貧窮線框架以外

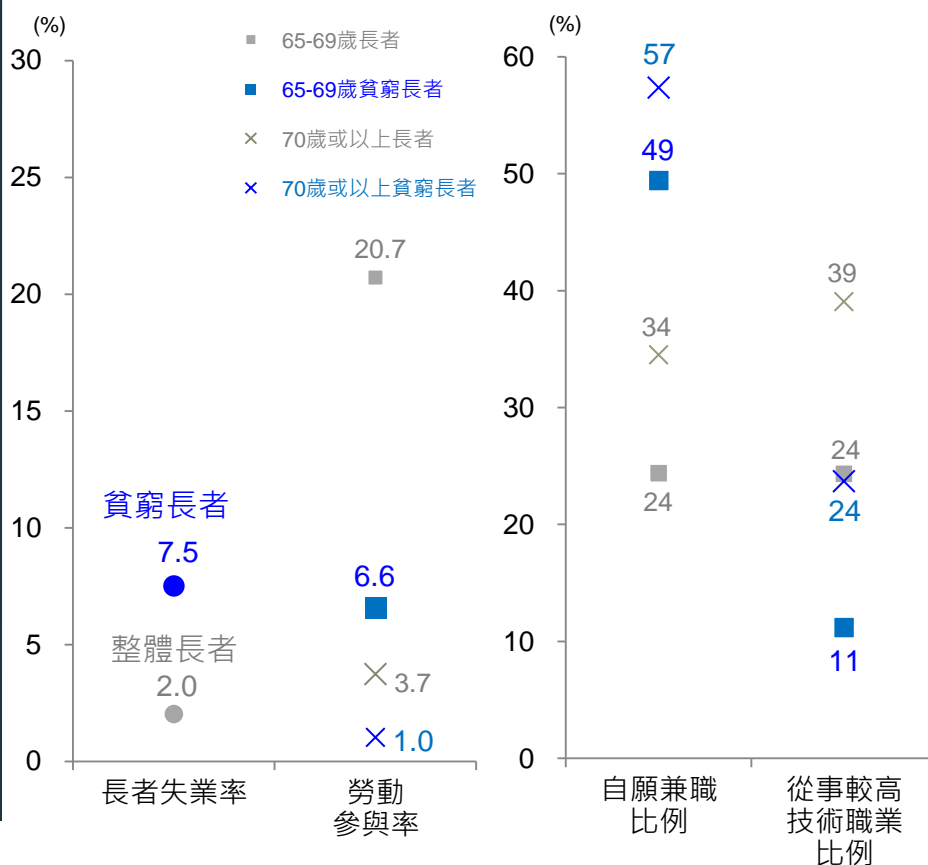
- 醫療  
(如：醫療券、防疫注射計劃)
- 交通  
(如：\$2公共交通票價優惠)
- 安老  
(如：資助院舍及社區照顧服務)
- 房屋  
(如：長者維修自住物業津貼計劃)

就業有助減低貧窮風險，對有意留在/重投勞工市場的長者需提供一定援助

### 長者貧窮率



### 2016年長者的勞動力情況



註：右圖的貧窮數字為政策介入後的數字。  
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

長者就業具防貧/扶貧以外的意義，對個人及宏觀經濟均有正面影響

### 對長者個人的影響

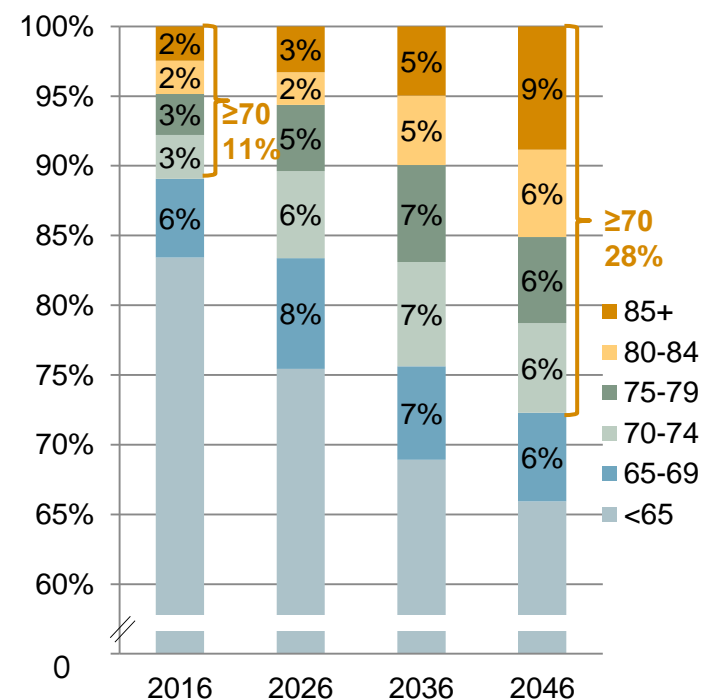
- 留在職場有助減低孤立感，增加社會參與
- 更能與科技保持同步
- 更能保持認知能力
  - 有日本研究指出<sup>(^)</sup>，長者在退休後心理健康急劇惡化，但對於從全職工作轉向兼職工作的長者，惡化情況並不明顯。

註： (^) 詳情見Minami U, Nishi M, Fukaya T, Hasebe M, Nonaka K, Koike T, et al. (2015) Effects of the Change in Working Status on the Health of Older People in Japan. PLoS ONE 10(12): e0144069.

### 對宏觀經濟的影響

- 增加勞動力，挽留珍貴人力資源

未來人口年齡分布



註： 由於進位原因，個別項目的總和與整體數字不同。  
圖中數字不包括外籍家庭傭工。

資料來源：政府統計處2017年至2066年香港人口推算。

## 結語

### 貧窮線框架的功能

- 作為重要政策工具的三大功能：
  1. 了解貧窮情況
  2. 協助政策制訂
  3. 評估政策成效
- 貧窮線分析能提供大量佐證，以了解長者的貧窮形態，以便作進一步的深入探討，亦有助制訂針對性政策時提供導引。

### 長者貧窮情況的複雜性

- 貧窮線分析有其局限，只量度收入貧窮，相信高估「低收入，高資產」貧窮長者人數的情況特別明顯。因此需要在現有分析框架上加入更多角度和輔助資料才能較好掌握他們的貧窮形態。
- 長者的需要愈見多元。除現金津貼以紓解有經濟需要長者的壓力外，可能更加需要一些非現金的支援，例如日常生活的照料、醫療服務、社區支援服務等。這些援助的成效或未能完全透過貧窮數據而反映出來。



完