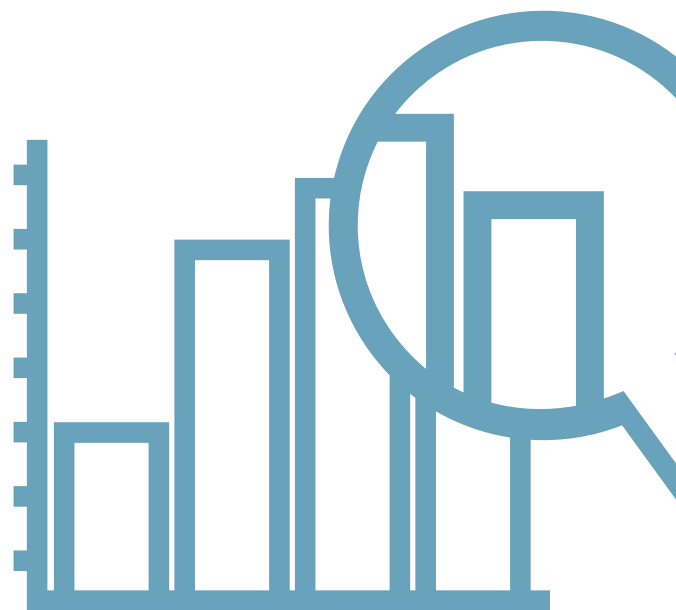


2 了解貧窮問題



在公共政策層面了解貧窮問題

- 2.1 協助有需要的人士是香港行之已久的公共政策，扶貧委員會的成立進一步把扶貧的概念變成公共政策議題。
- 2.2 不過，要找出貧困人士、評估導致貧窮的原因，以及研究適當的政策協助他們脫貧並不容易。香港是一個富裕的城市，我們不能單以絕對貧窮的概念¹或貧困人士維持基本生活的能力，來理解貧窮問題。
- 2.3 除“收入貧窮”外，我們還要考慮貧困人士能否得到生活上必需的服務和機會（例如房屋、醫療、教育、就業）。同時，他們的家庭及社會經濟背景亦與其貧窮狀況息息相關。
- 2.4 因此，單靠貧窮線衡量收入貧窮，是不能夠充份了解貧窮問題，我們還要了解貧困人士及其家庭的實際情況和需要。除了現時為有需要的人士提供的多方面經濟援助及支援外，我們必需找出不同弱勢社羣的特別需要，以及他們面對的貧窮問題的性質和風險，並通過具體的政策措施來解決有關問題。

委員會的工作

委員會其中一項的首要工作，是研究不同弱勢社羣的需要和有關數據，以加深對香港貧窮情況的了解。委員會曾參考以下資料：

- (a) 一套從多元角度監察香港貧窮情況變化的貧窮指標；
- (b) 《稅務與社會福利對住戶收入分布的影響研究》，以進一步了解低收入家庭及其他收入組別的經濟狀況；
- (c) 有關在一九九六年至二零零五年期間香港收入流動性和跨代收入流動性的研究；以及
- (d) 有關香港收入差距情況的分析。

貧窮指標

2.5 為了更深入了解貧窮問題，委員會檢討了本港及海外的相關經驗，並制訂了一套貧窮指標，以反映以下三大年齡組別人士的主要需要（即收入、教育/ 培訓、就業、健康、居住環境，以及社區/ 家庭支援）：

- 兒童及青少年；
- 15至59歲的在職人士；以及
- 長者。

委員會也訂立了多項社區指標，以反映本港各區居民的需要。有關貧窮指標載於附錄(i)²。

兒童及青少年(0至14歲/ 15至24歲)

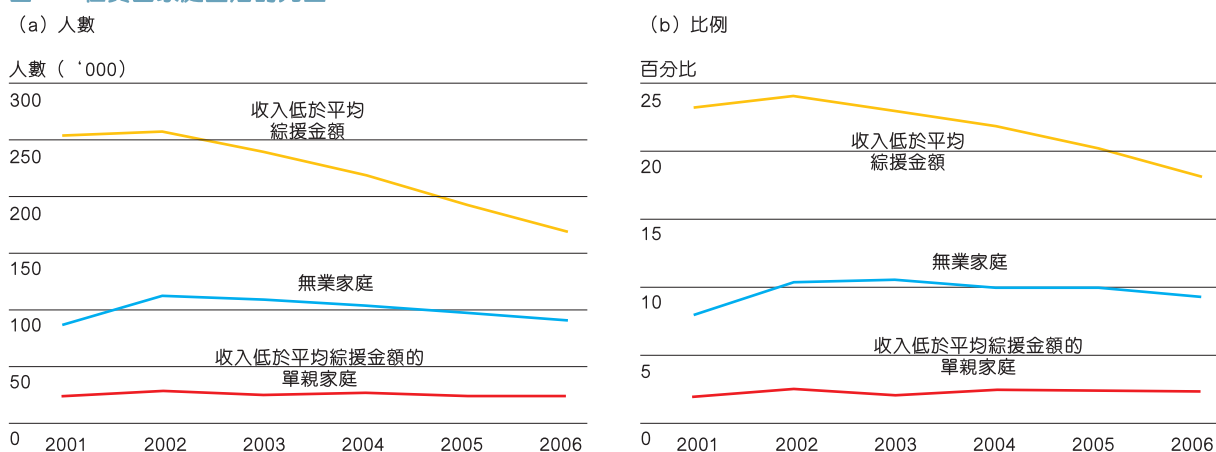
2.6 委員會揀選了多項有關收入及家庭支援、就業及居住環境、教育及培訓的指標，以了解兒童及青少年的貧窮風險。由於經濟持續強勁增長，有關貧窮指標在過去三年普遍有所改善。

2.7 各項主要指標的表現如下：

(a) 收入低於平均綜援金額的家庭普遍被視為低收入或貧困家庭。二零零六年，在這類家庭生活的兒童（0至14歲）有169 100人，佔這個年齡組別人口的18.1%（圖 1）。

- (b) 在處理跨代貧窮的問題上，父母就業是減低兒童貧窮風險的重要因素。在無業家庭生活的兒童數目由二零零五年的99 000人下降至二零零六年的90 400人，佔兒童人口的9.7%。在低收入家庭生活的兒童中，有37%同時是無業家庭的兒童。不過，其中有31%在無業家庭生活的兒童的家庭收入實際上高於平均綜援金額（圖1）。

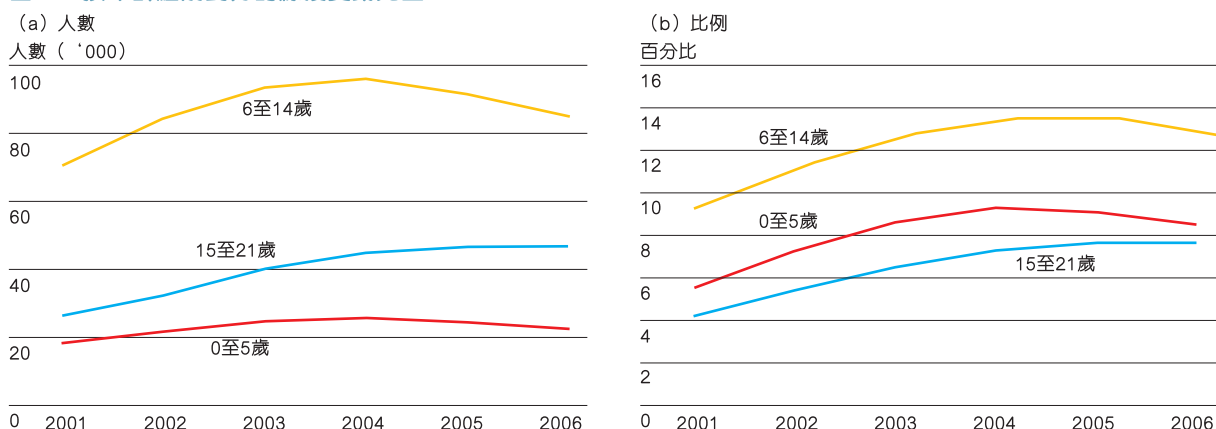
圖一：在貧困家庭生活的兒童



- (c) 在低收入家庭生活的單親兒童特別值得留意。這個組別的兒童由二零零五年的24 500人略為減至二零零六年的23 100人，佔兒童人口的2.5%（圖1）。

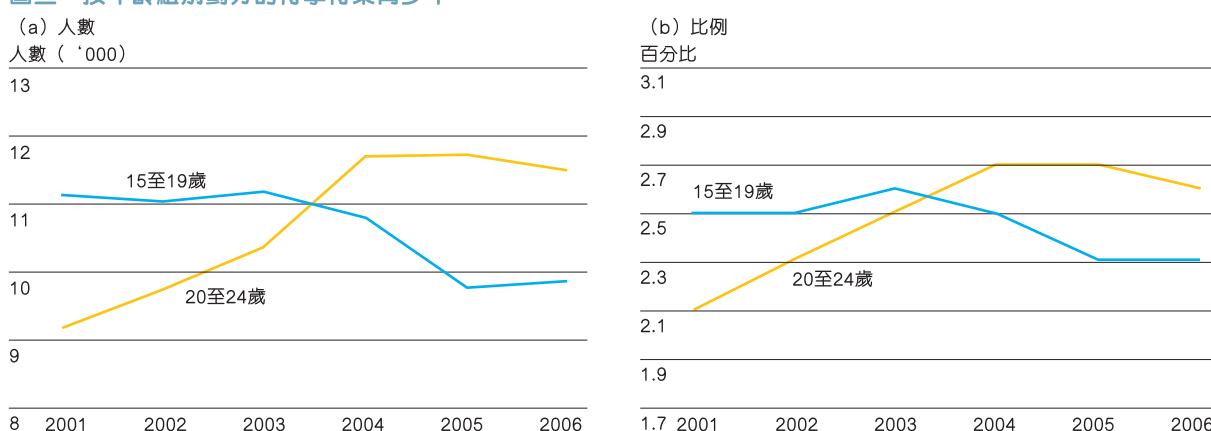
- (d) 二零零六年，領取綜援的兒童（0至14歲）的人數及比例都有下降，與綜援個案總數下降的趨勢一致。另一方面，領取綜援的青少年（15至21歲）過去數年不斷增加，這個升勢在二零零六年已有所放緩（圖2）。

圖二：按年齡組別劃分的綜援受助兒童



- (e) 在住屋方面，兒童的居住環境已見改善。居住在私人臨時房屋及共住單位的兒童由二零零五年的14 700人減至二零零六年的13 400人，佔兒童人口的1.4%。
- (f) 在教育及培訓方面，完成九年普及教育後仍然在學和接受專上教育的青少年，比例持續上升。二零零六年，16至19歲仍然在學的青少年約佔84%，而20至24歲接受專上教育的青少年則佔55%。15至19歲待學待業青少年（即非接受教育或培訓，又沒有積極尋找工作的青少年）的比例保持穩定為2.3%；而20至24歲待學待業青少年的比例則略為下降，佔這個年齡組別的2.6%（圖3）。

圖三：按年齡組別劃分的待學待業青少年



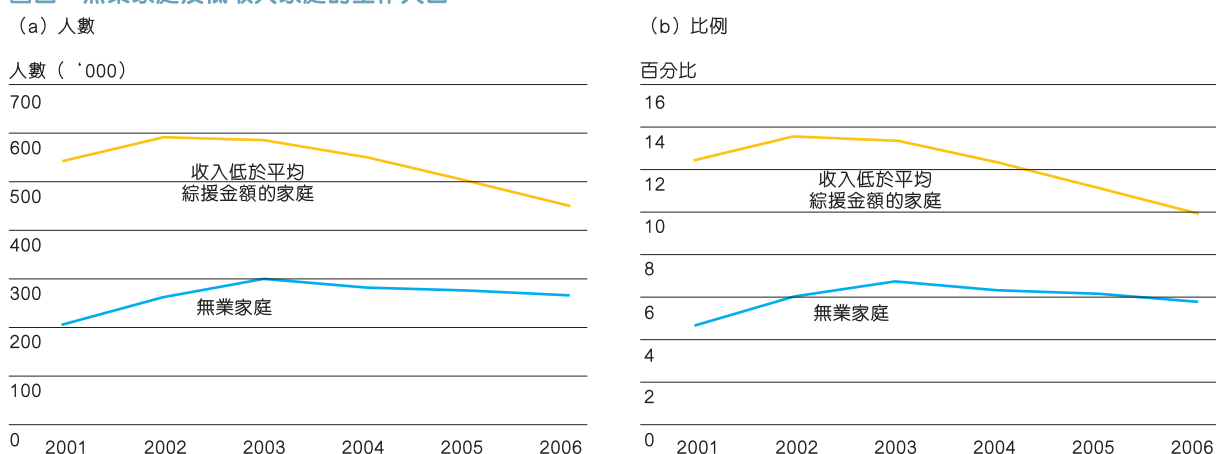
工作人口（15至59歲）

2.8 對於一般適齡工作的人士，我們首要關注的是他們是否就業。以在職人士來說，我們所關心的是他們當中有多少人是在職貧窮（即從事低收入的工作）；至於失業人士（特別是長期失業者），由於他們一般較難重新就業，因此很可能會墮進貧窮網或無法脫貧。

2.9 各項相關指標的表現如下：

- (a) 勞工市場近期持續改善，令部分無業家庭亦得以受惠，但當中仍有部份家庭沒有任何成員能成功就業。這可能是由於職業及地區錯配、健康理由或他們需要照顧家中兒童或長者。二零零六年，在449萬15至59歲的工作人口中，有449 500人（即10.0%）生活在低收入家庭，有266 200人（即5.9%）生活在無業家庭（圖4）。正如有關兒童的指標一樣，15至59歲低收入家庭的工作人口，其指標的改善情況較無業家庭顯著。

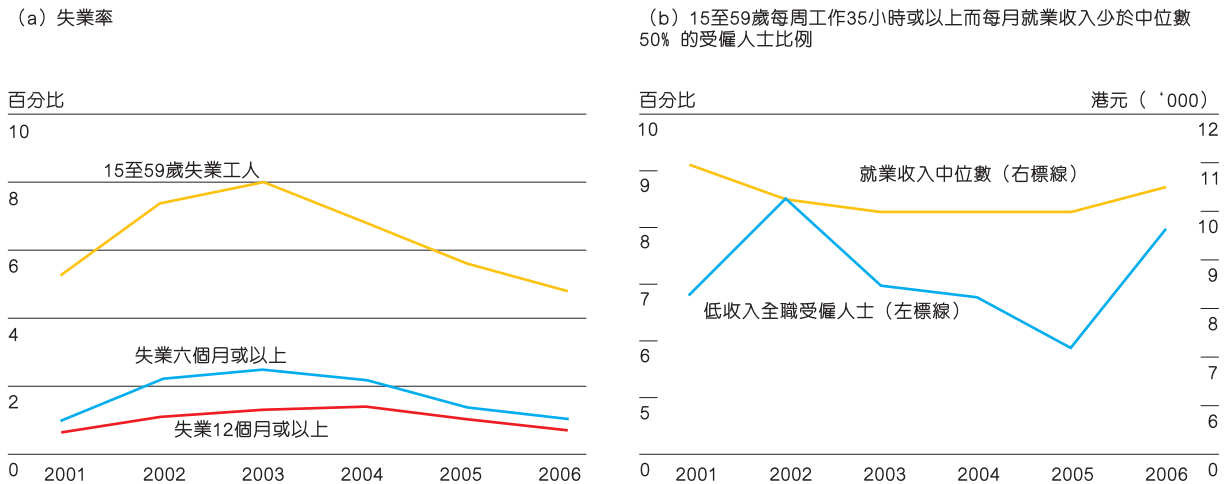
圖四：無業家庭及低收入家庭的工作人口



- (b) 隨着勞工市場在過去三年持續改善，失業情況在二零零六年進一步顯著緩和。15至59歲的失業人數減至167 800人，而失業率相應下降至4.8%。特別是失業六個月或以上的人數由前一年的60 000人大幅減至44 900人，表示相關的長期失業率為1.3%（圖5）。
- (c) 在就業收入方面，值得注意的是15至59歲每月就業收入少於中位數50%的全職受僱人士在數目和比例上都有所增加，由二零零五年的155 800人（即5.9%）增加至二零零六年的213 600人（即8.0%）（圖5）。部分原因是由於經濟持續

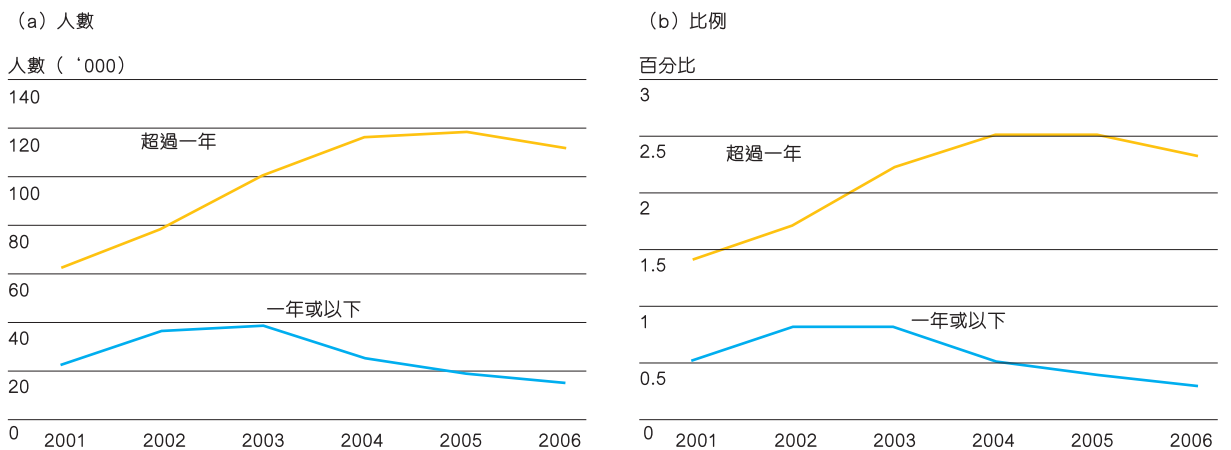
好轉，有較多全職低薪職位適合原先就業不足的人士（特別是而非技術工人）。此外，同期整體就業收入中位數由10,000元上升至10,500元也是其中一個原因。

圖五：失業率及低收入全職受僱人士



(d) 二零零六年年底，健全的成年綜援受助人有128 200人，佔15至59歲人口的2.6%，低於二零零五年年底的2.9%。當中，有88%受助人領取綜援超過一年。雖然這個組別的受助人數目減幅輕微，但領取綜援少於一年的受助人數目則大幅減少（圖6）。由此可見，及早為失業的綜援受助人提供協助和支援，對協助他們脫離福利網非常重要。

圖六：15至59歲的健全成年綜援受助人

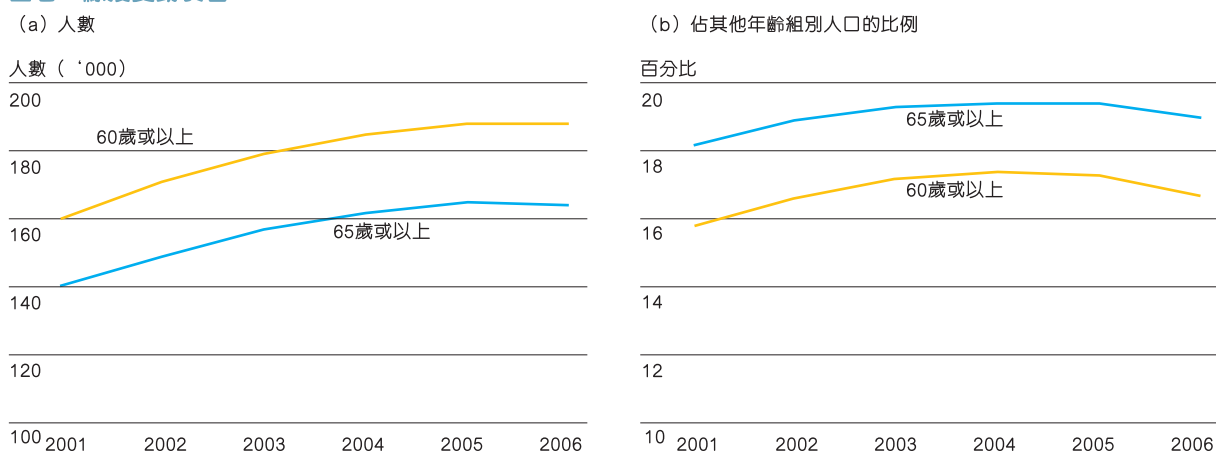


長者(60歲或以上)

2.10 對於長者，我們最關注的是他們的健康和醫療護理，以及經濟和住屋需要。有關的主要統計數字扼述如下：

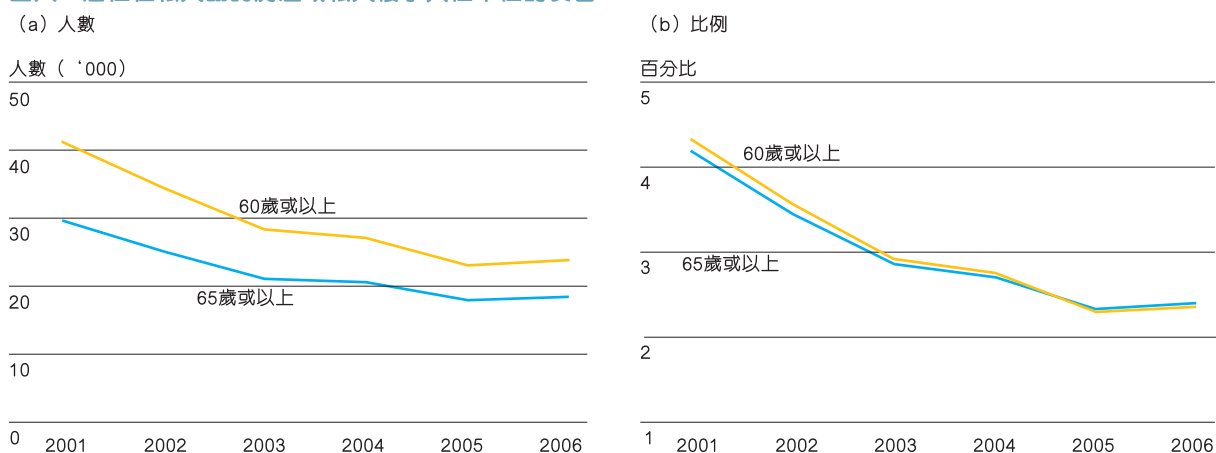
- (a) 二零零六年年底，60歲或以上綜援受助長者的數目大致穩定，維持在187 800人，佔這個年齡組別人口的比例則略為下降至16.7%³（圖7）。
- (b) 關於公立醫院及診所的醫療收費減免⁴，有8 026名長者合資格申請減免收費，佔老年人口的0.7%。

圖七：綜援受助長者



- (c) 清貧長者的居住環境大致維持穩定。二零零六年，有24 000名長者居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位，佔老年人口的2.4%（圖8）。

圖八：居住在私人臨時房屋或私人樓宇共住單位的長者



社區

2.11 除了有關把貧困人士劃分成不同年齡組別的18個指標外，還有6個按地區分類的指標。有關指標是以家庭而非個人為基礎進行分析，例如：

- (a) 於二零零六年，在18個地區中，有9個地區的就業收入有所改善，而有13個地區的家庭收入亦上升，有16個地區的失業率亦下降。當中，中西區、灣仔、九龍城、觀塘、沙田和西貢在以上三個指標中，都有所改善。
- (b) 整體每月就業收入中位數及家庭收入分別由二零零五年的10,000元及16,000元增至二零零六年的10,500元及16,700元。二零零六年，全港共有221 000個低收入家庭、175 200個無業家庭⁵，以及21 900個單親低收入家庭，分別佔家庭總數的10.0%、7.9%和1.0%。
- (c) 於二零零六年，在18個地區中，觀塘和沙田在以上六個指標中，均有改善。中西區、大埔和西貢則在以上5個指標中錄得改善。同時，有7個地區，包括東區、黃大仙、葵青、荃灣、屯門、元朗和北區在四個指標中，都有所改善。相反，離島和油尖旺的表現則略為遜色。它們只有一個指標獲得改善。

2.12 這些宏觀扶貧指標旨在顯示整體貧窮情況的變化。通過這些指標，可知道哪些範疇值得重點研究，而且各政策局和部門就其負責的範疇制訂和執行政策時，亦應參考這些指標。不過，在應用這些指標時，還須一併考慮其他相關數據和資料，以便可更仔細地進行各項具體措施的政策規劃和執行工作。

2.13 委員會注意到，這些指標可因應社會需要的轉變而作進一步修訂。政府亦須蒐集有關數據。舉例來說，健康是重要的指標，反映個人的健康狀況，以及其個人和工作的能力。政府應研究有助蒐集數據及統計數字的方法，以便跟進不同社會組別的情況和加強有關的研究工作，例如在長遠發展全港性的醫療系統記錄時，考慮蒐集醫療數據或統計數字。

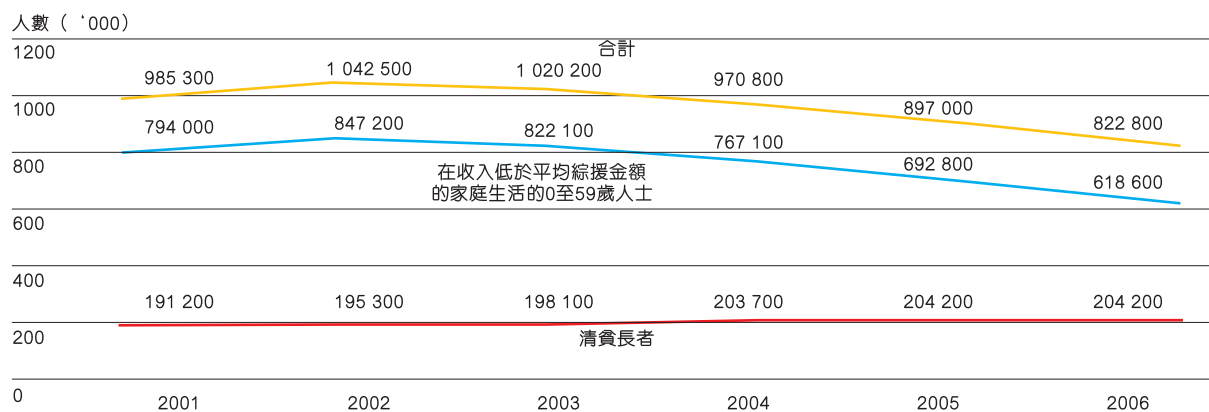
2.14 對於與社區有關的指標，部分委員建議加入可反映社區網絡作用的指標或進行有關方面的研究，因為社會資本和弱勢社羣融入社會的程度，與他們的福祉和他們能否得到必需的援助及服務有密切關係。雖然委員知道衡量有關概念並不容易，但仍鼓勵進行這方面的工作。

了解貧困人士的情況

2.15 社會往往以收入貧窮的概念來衡量香港究竟有多少貧困人士。當然，一個人要維持一定的生活水平，就必須有合理的收入。有些人以收入中位數的某個百分比（50%或60%）作為衡量收入貧窮的準則。以香港的情況來說，委員會認為由於社會已普遍採用並認同平均綜援金額是應付基本生活所需的最低款額，以平均綜援金額作為界定一個人是否生活貧困，較為適當。

2.16 在生活於收入低於平均綜援金額的家庭的0至59歲人士，由二零零五年的692 800人下降至二零零六年的618 600人，而清貧長者的人數則估計維持不變，即204 200人⁶。兩者合計，香港的“貧窮”人口估計約為822 800人（圖9）。

圖九：估計香港的“貧窮”人口



2.17 雖然有關數字有助監察一般情況，但卻不能單靠這個數字來衡量香港的實際貧窮情況。在這822 800人中，有不少已領取綜援或接受其他經濟援助或實質服務（例如房屋、教育、醫療及其他社會服務）。為了解公共政策及措施對家庭收入分布情況的影響，特別是對較低收入組別的影響，我們須進行更深入的評估（見第2.18至2.23段）。

稅務與社會福利對住戶收入分布的影響⁷

2.18 政府統計處應委員會的建議根據二零零五年綜合住戶統計調查所得的數據，進行了一項稅務與社會福利對住戶收入分布影響的研究。在進行研究時，除了總收入外，該處應用了經調整後收入（計及徵稅及政府提供的社會福利後的收入）的概念，分析住戶經濟狀況。

2.19 研究結果顯示，在住戶收入經調整前，最高收入的10%住戶（即十等分組別中最高收入組別）佔總收入的39%，與十等分組別中最低收入住戶所佔的0%形成強烈對比。在住戶收入經調整後，十等分組別中，除最高收入組別外，其他各組別的住戶收入都有所提高。

2.20 以經調整後的住戶收入計算，十等分組別中最高收入組別佔總收入的比例由39%下降至31%，而十等分組別中最低收入組別所佔的比例則由0%升至3%。此外，研究亦發現，十等分組別中最低收入的兩個組別所得的社會福利和現金轉移佔估算總額的32%，而他們的經調整後住戶收入也大幅提高。

2.21 因此，稅務與社會福利對各個以收入劃分的十等分組別有不同的影響。一般而言，住戶收入愈高，所得到的社會福利就愈少。

2.22 此外，在各種收入中，從工作/投資所得收入最能夠幫助有工作能力的人士脫貧。另一方面，現金轉移、稅務和社會福利具有重新分布收入的作用，有助十等分組別中收入較低組別的住戶應付基本日常生活所需，例如教育、房屋和醫療需要。

2.23 繼上述研究後，政府統計處現正根據二零零六年中期人口統計所得的較全面數據，就香港收入不均的情況及公共政策如何影響收入分布進行深入分析，並會在二零零七年年中發表有關的主題性報告。

收入流動性⁸

- 2.24 分析貧窮問題不應只局限於現時情況，應把範圍擴大至日後社會流動性及跨代流動性。這亦與現時香港其中一個主要核心價值相符，就是社會上所有人都有機會憑着個人努力，發揮所長，逐步改善生活水平。
- 2.25 香港大學香港經濟及商業策略研究所曾就過去十多年的香港收入流動性及跨代收入流動性進行研究。研究結果顯示，在一九九六年至二零零五年期間，香港勞工收入的流動性普遍頗高。有能力而又願意勤奮工作的工人，不論其最初的收入水平高低，其後的收入都有所增加。另一方面，那些未能提升技能以配合不斷轉變的工作要求的人士，其收入則很可能會下降或留在低收入組別。
- 2.26 與較早前就一九九一年至二零零零年期間收入流動性進行的研究結果相比，在一九九六年至二零零五年期間，整體和所有類別工人的收入流動性（不論向上或向下流動性）都有所減低。在一九九六年至二零零五年期間，香港經濟受到連串打擊，包括一九九七年亞洲金融危機及隨之而來的地產市道急挫和長期通縮、全球經濟不景，以及二零零三年“沙士”疫症爆發，減低了就業人士收入向上移動的可能性。儘管經濟受到嚴重打擊，就業人士收入向下移動的情況亦減少。
- 2.27 跨代貧窮的情況在被調查的兒童當中並不普遍，因為研究發現父親屬最低五分位數組別的人士，其子女有87%上移至收入較高的組別。雖然父親與子女的教育程度成正比，但即使父親只有小學程度，其子女仍有相當大機會接受中學或以上的教育，而且機會率估計高於91%。
- 2.28 從政策角度來看，教育仍是非常有效的途徑，減低就業人士（特別是年青人）被困於低收入組別的機會。一般而言，教育也是增加收入向上流動及減低收入向下流動的關鍵因素。委員會支持研究建議的方向，政府有必要繼續大力投資教育，藉此提高收入的向上流動性，並加強個人擺脫跨代貧窮的能力。
- 2.29 委員會備悉，具流動性的社會，加上經濟蓬勃，是解決貧窮問題的最佳方法。委員會支持進一步檢視香港社會流動性及收入流動性的情況。政府亦可考慮就兒童和其他弱勢社羣在這兩方面的流動性進行縱向研究。

收入差距⁹

2.30 貧窮問題令人關注，並非只因為貧窮人口增加，還因為香港的收入差距日益擴大。有很多人採用堅尼系數¹⁰來反映香港收入差距擴大的情況。香港的堅尼系數由一九八一年的0.451上升至二零零一年的0.525。

一九八一年至二零零一年期間香港的堅尼系數

	一九八一年	一九八六年	一九九一年	一九九六年	二零零一年
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525

2.31 為了更準確掌握上述數據，我們有需要考慮：

- (a) 稅務及社會福利的影響，因為兩者都會對收入分布有重要影響；以及
- (b) 其他會影響系數走勢的因素，例如人口、社會和經濟因素。

2.32 關於上文(a)項，政府統計處根據二零零六年中期人口統計所得的較全面數據，分析香港的收入差距情況時，已考慮有關資料。該處會在二零零七年年中發表有關的主題性報告。

2.33 關於上文(b)項，政府經濟顧問已分析有關數據和背後的因素。影響住戶收入及收入分布模式的其中一項主要因素，是家庭結構持續轉變，小家庭及核心家庭愈來愈多，令平均家庭人數日漸減少。由於住戶收入多少視乎家庭人數，特別是在職成員的數目，平均家庭人數減少通常會令住戶收入下降，特別是較低收入的家庭。

2.34 進一步分析顯示，小家庭（特別是長者家庭）迅速增加，是近年低收入住戶增多的主要原因。這些長者大多是退休人士，依靠自己的積蓄及/或政府的經濟援助過活，又或由其他非同住的家庭成員供養。在統計上來說，如果這些長者仍與兒孫同住，他們就可能不會被列作低收入住戶。

2.35 此外，我們應從全球一體化及香港經濟轉型的角度，理解高學歷高技術工人與低學歷低技術工人之間的收入差距。香港是個小規模的開放經濟體系。面對全球一體化及內地經濟急速發展帶來的種種挑戰和機遇，香港正不斷轉型，改而從事較高增值活動，以維持經濟動力和競爭力。在這個經濟轉型及提升的過程中，創造了不少高薪職位，同時提高了本港勞動人口的素質。

2.36 這些發展對香港的收入分布情況有以下影響：

- (a) 高薪和低薪職位的薪金差距不斷擴大。
- (b) 高收入工人的比例增加，以致收入差距擴大。
- (c) 高收入人士之間的收入差距亦擴大。
- (d) 低收入工人步入中年後整體收入會逐步下降，而較高薪中年人士的收入則可能會持續上升。因此，隨着人口高齡化，收入差距會進一步擴大。

2.37 在一九九八年至二零零三年期間，香港經濟長期不景，這是低收入工人近年就業收入減少的另一個因素。在這段期間，由於企業精簡人手及削減成本，這類工人面對失業、就業不足及減薪的情況較高收入人士普遍，以致收入差距擴大。儘管如此，較近期的統計數字顯示，雖然現時低收入工人的就業收入仍遠低於一九九七年的水平，但自二零零三年年中經濟開始明顯反彈，加上勞工市場較基層的就業機會不斷增加，很多低收入人士的就業收入顯著回升。

未來的工作方向

2.38 我們不能單靠量度收入貧窮，來全面了解貧窮問題。如果我們不根據實際情況，單靠基本收入數據，就可能會有錯誤詮釋和誤解。在分析香港的貧窮狀況時，除了要考慮有關收入的統計數字，還要了解貧困人士及其家庭的需要，他們的社會經濟背景，以及整體環境包括經濟、社會及人口方面的變化。

2.39 本章概述委員會在加深對香港貧窮情況了解的工作。此外，委員會亦就其他具體政策進行了多項研究，本報告其他章節會加以闡述。

2.40 委員會的工作有助協調各有關政策局和部門、非政府機構及其他有關人士，詳細審視並討論與香港貧窮問題有關的重要事宜，特別是集中探討個別弱勢社羣的需要。

2.41 有見及此，委員會建議政府應：

貧窮指標

- **監察和追蹤貧窮指標的趨勢**，並因應社會情況的轉變而修訂有關指標（第2.12至2.13段）。
- 在制訂和推行政策時，應參考貧窮指標和其他相關數據及資料，並考慮公共政策對不同弱勢社羣的影響（第2.12段）。

貧窮問題的研究及分析

- **進行並鼓勵有關機構就貧窮問題作進一步研究及分析**，以便公眾能掌握有關課題和討論。
- 就扶貧措施的**成效**進行評估性研究。
- **檢視課稅及社會福利對家庭收入(特別是低收入組別)的影響**（第2.18至2.23段）。
- **檢視香港社會流動性及收入流動性的情況**，並就兒童和其他弱勢社羣的流動性進行縱向研究（第2.29段）。
- 制訂能反映**社區網絡作用**的指標或**進行有關的研究**（第2.14段）。
- 有系統地**蒐集數據和統計數字**，以加強有關貧窮問題的研究和分析工作，例如在長遠發展全港性的醫療記錄系統時，考慮蒐集醫療數據或統計數字（第2.13段）。