

二零一九年十二月十三日
扶貧委員會
文件第6/2019-20號

2018年貧窮情況 主要分析

2018 年貧窮情況 - 大綱

- I. 影響2018年貧窮數據的主要因素
- II. 2018年的貧窮數據
 - (a) 主要貧窮情況及趨勢
 - (b) 選定年齡組別的貧窮情況
 - (c) 主要觀察
- III. 新近推出的政策措施

2018年香港貧窮情況報告

報告全文上載至扶貧委員會的專屬網站



<https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/archives.html>

I. 影響2018年貧窮數據 的主要因素

I. 影響2018年貧窮數據的主要因素

1. **經濟周期**：本港經濟在2018年保持擴張，但增長速度在下半年顯著減慢。儘管如此，勞工市場進一步趨緊，基層勞工的收入續見實質改善。
2. **政府持續優化不同措施**，其中主要的針對性措施包括：
 - (i) **優化長者生活津貼** – 高額長者生活津貼*在2018年6月實施
 - (ii) **推展在職家庭津貼[^]（職津）** – 於2018年4月實施，落實一系列優化措施
3. **結構性因素**：人口高齡化、住戶小型化，對貧窮數據帶來推升壓力

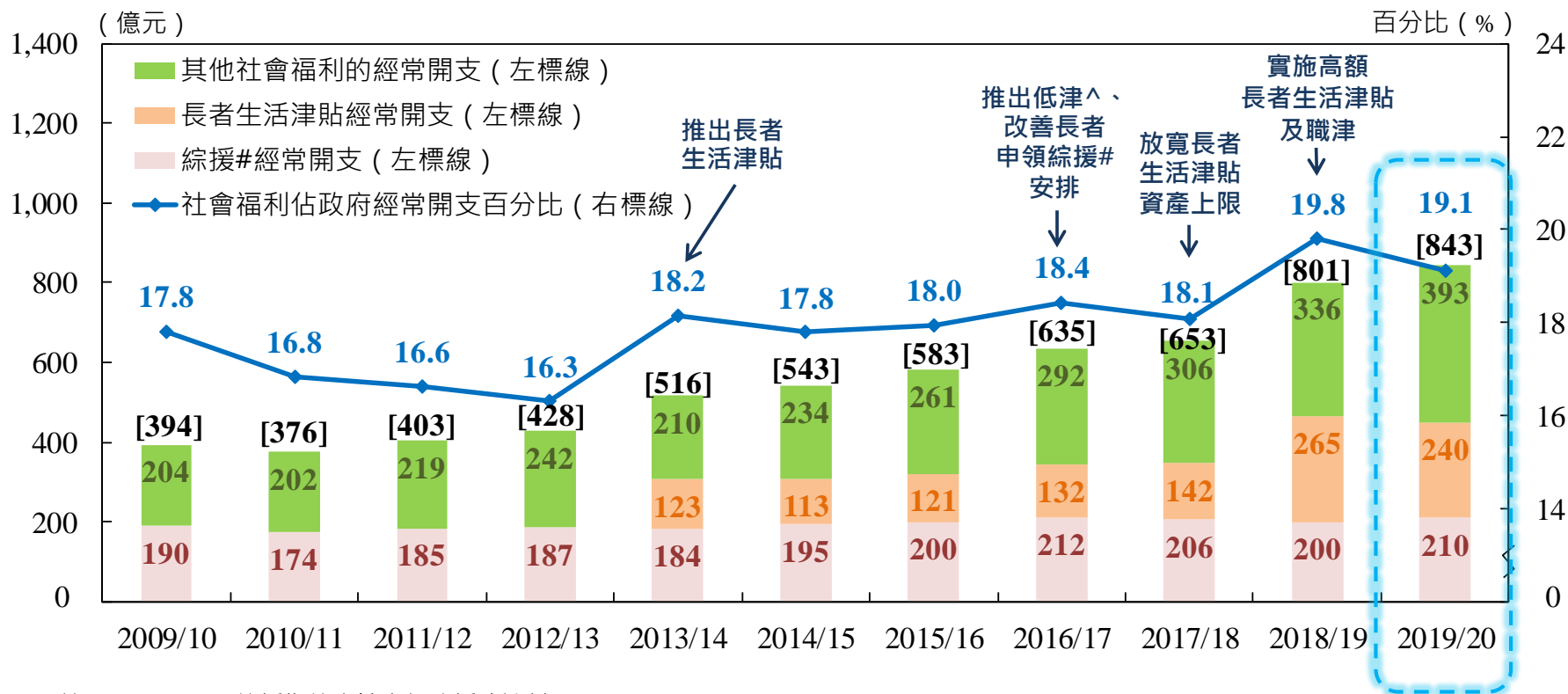
註：(*) 由於設有追溯安排，讓合資格受惠人士可一筆過獲發自生效日期（2017年5月1日）起計的款項，故其全年成效已在2018年的貧窮數字中反映。

([^]) 由於職津的申領期為過去的六個月，故其全年成效亦已反映於2018年的貧窮數字內。

有關(1)經濟周期及(3)結構性因素的進一步說明 — 詳見補充資料第4至第6頁

政府近年不斷增加投放在民生福利的資源，充分反映扶貧助弱的決心

2009/10-2019/20 年度政府在社會福利方面經常開支*

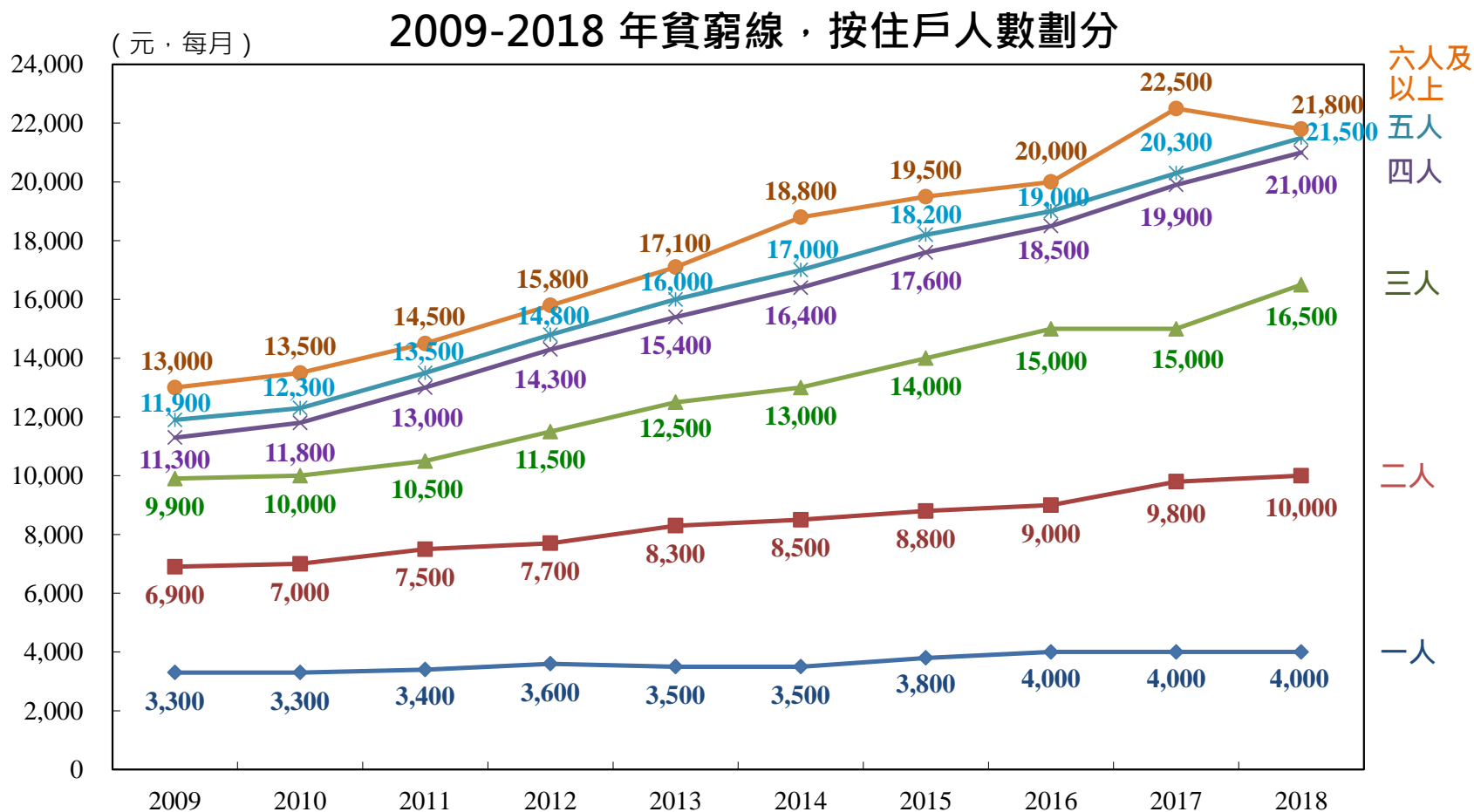


由於四捨五入關係，個別項目的數字加起來可能與總數略有出入。

資料來源：財經事務及庫務局。

2018年「貧窮線」門檻大多維持升勢（介乎 2.6%至 9.7%）

- 一人住戶的貧窮線繼續持平：主要由於約一半為非從事經濟活動住戶
- 六人及以上住戶的貧窮線則有所下跌：非從事經濟活動住戶的比例略有上升，加上有三名或以上在職成員的住戶在比例上減少所致



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

貧窮線是有效的分析工具，但存在局限

- 單以住戶的收入為指標，並無考慮資產和負債：「低收入、但擁有一定資產」長者所面對的經濟困難可能會被高估
- 主體分析只計算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：有機會出現政府的投入不斷增加，但所量度的扶貧成效不升反跌的現象，加上人口高齡化加快，貧窮數字的趨升壓力增加

部分措施只作補充參考，
扶貧成效不反映於主體貧窮數字

不設經濟審查及全民受惠的非現金福利，不被納入在貧窮線分析框架中

非恆常現金

關愛共享計劃（4,000元計劃）

長者醫療券

\$2乘車優惠

關愛基金-增加專上學生資助計劃下的學習開支助學金

幼稚園教育計劃

課餘託管服務

向領取社會保障人士發放的額外金額

寬減薪俸稅、個人入息稅及差餉

...

為修讀香港自資學士學位課程學生提供的免入息審查資助計劃

設經濟審查的非現金福利

公共租住房屋（公屋）

指定專業/界別課程資助計劃

關愛基金－長者牙科服務資助項目

校本課後學習及支援計劃

長者院舍及社區照顧服務

在校午膳津貼

...

免費中小學教育及高等教育資助

公共醫療服務

...

II. 2018年的貧窮數據

(a) 主要貧窮情況及趨勢

2018年主要貧窮數據

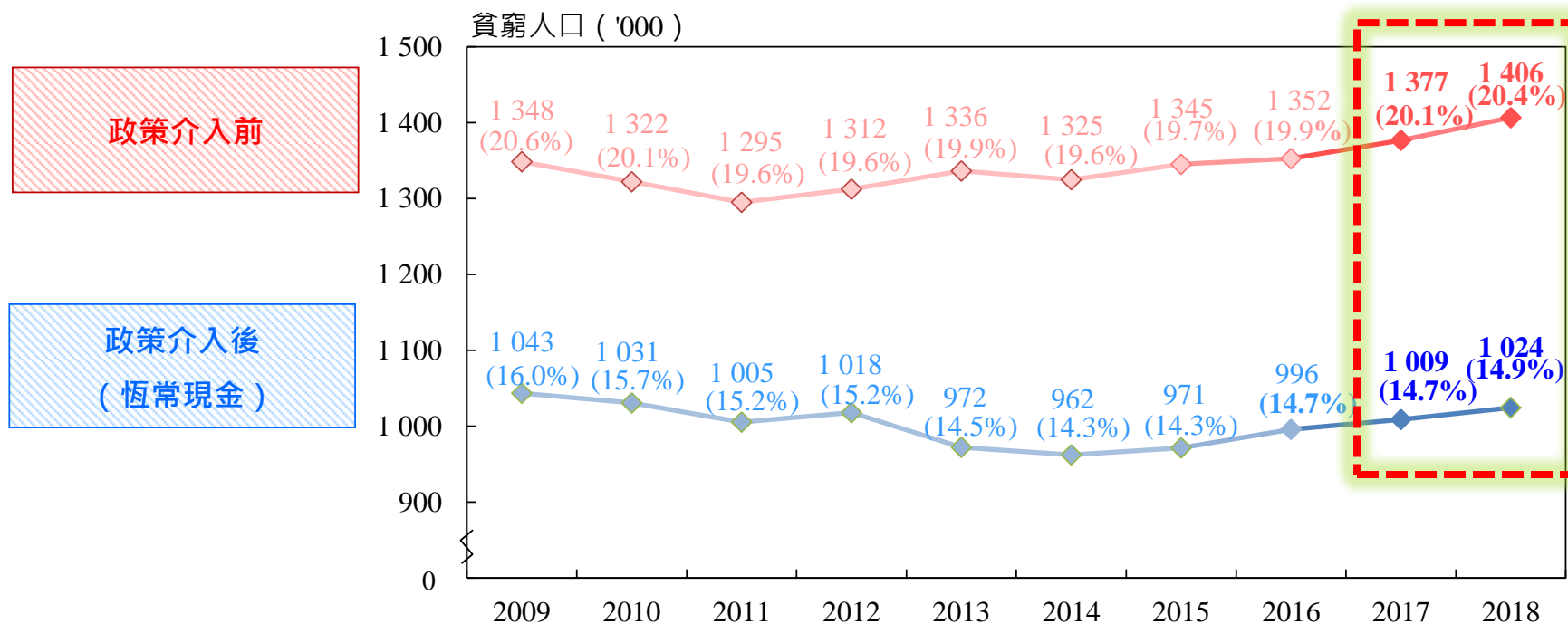
- 恆常現金政策介入後：貧窮人口為**102.4萬**，貧窮率**14.9%**
 - 相比政策介入前：貧窮人口**140.6萬**，貧窮率**20.4%**
 - 恆常現金政策令約38萬人脫貧，貧窮率降低5.5個百分點，扶貧成效較2017年高0.1個百分點，是編製貧窮數據以來的新高
- 計及**非現金福利**，貧窮人口及貧窮率進一步減至**73.0萬人**及**10.6%**

	貧窮住戶	貧窮人口	貧窮率
政策介入前	61.3萬 (59.4萬)	140.6萬 (137.7萬)	20.4% (20.1%)
政策介入後 (恆常現金)	43.5萬 (42.0萬)	102.4萬 (100.9萬)	14.9% (14.7%)
政策介入後 (恆常現金 + 非現金福利)	31.6萬 (30.8萬)	73.0萬 (72.1萬)	10.6% (10.5%)
政策介入後 (恆常現金 + 非恆常現金)	38.5萬 (39.7萬)	91.3萬 (95.2萬)	13.3% (13.9%)

註：() 括號內為2017年的相應數據。

2018年貧窮情況：恆常現金政策介入後貧窮率為14.9%，相比2017年高0.2個百分點，升幅較政策介入前的0.3個百分點溫和；貧窮人口升至102萬，主要由沒有固定收入的退休長者增加所帶動

2009-2018年計及恆常現金項目的貧窮人口及貧窮率

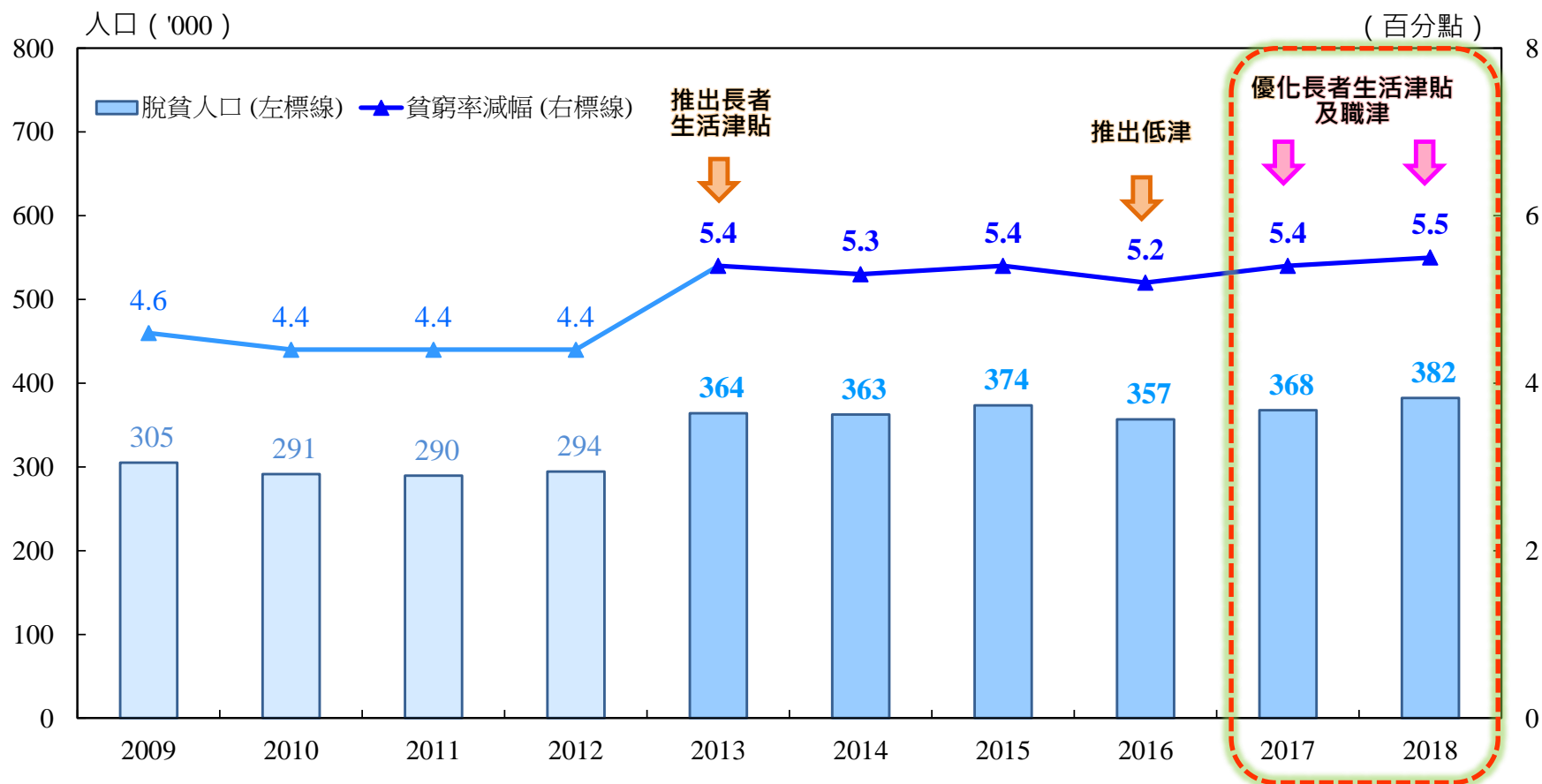


貧窮住戶 ('000)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
政策介入前	541	536	530	541	555	555	570	582	594	613
政策介入後 (恆常現金)	406	405	399	403	385	383	392	412	420	435

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。

恆常現金政策的扶貧成效加強：貧窮率減幅達5.5個百分點，38萬人脫貧，成效高於2017年的5.4個百分點及37萬人

2009-2018年恆常現金項目的扶貧成效

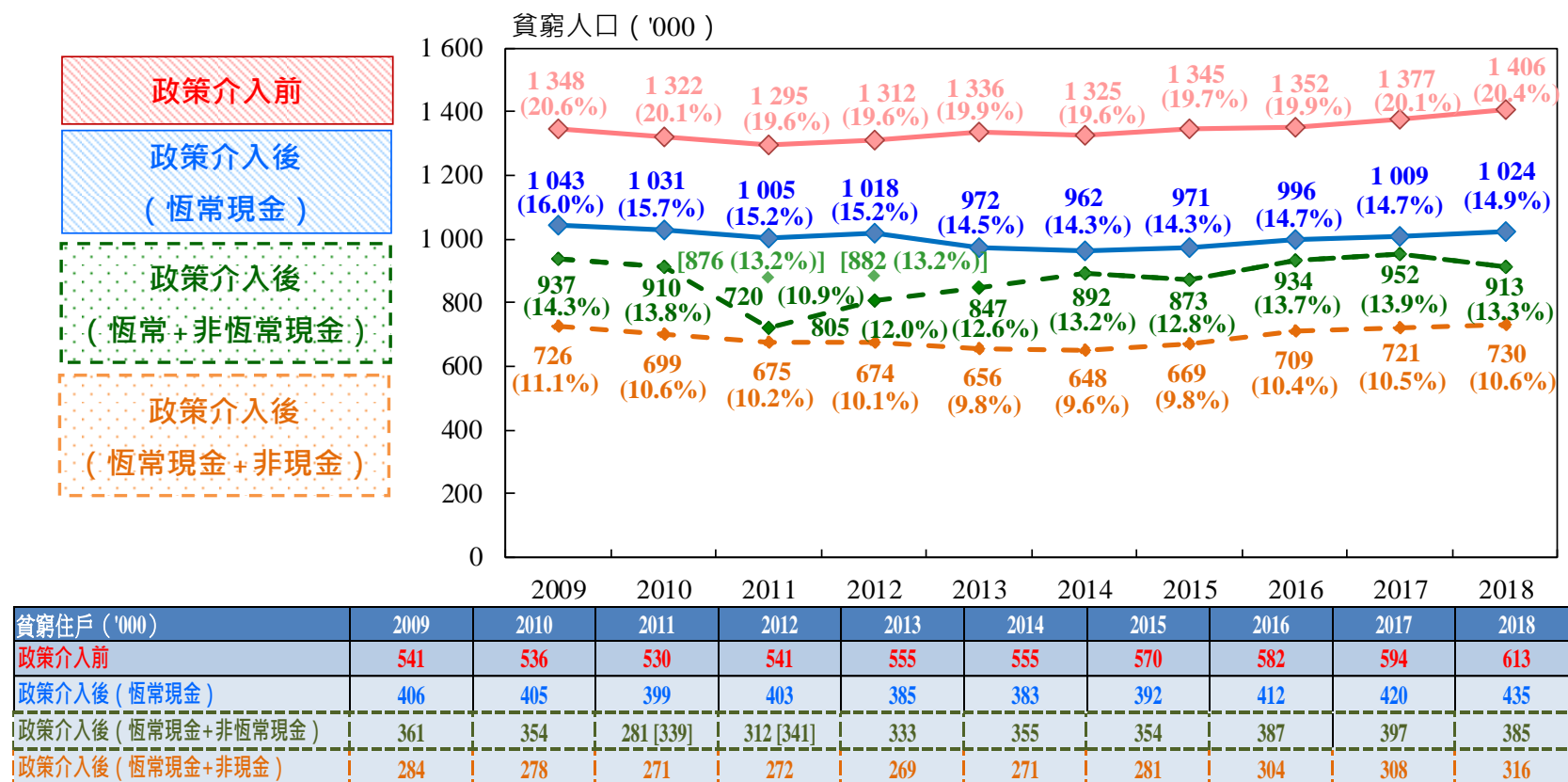


資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

政策介入前後貧窮差距
詳見補充資料 — 第12頁

非恆常現金及非現金福利亦具扶貧成效：計及非恆常現金措施，貧窮率較前一年下跌0.6個百分點至2018年的13.3%，扶貧成效有所增強。另外，非現金福利（主要為公屋）續有顯著成效，額外令約29萬人脫貧，貧窮率降至10.6%

2009-2018年計及非恆常現金或非現金項目的貧窮人口及貧窮率



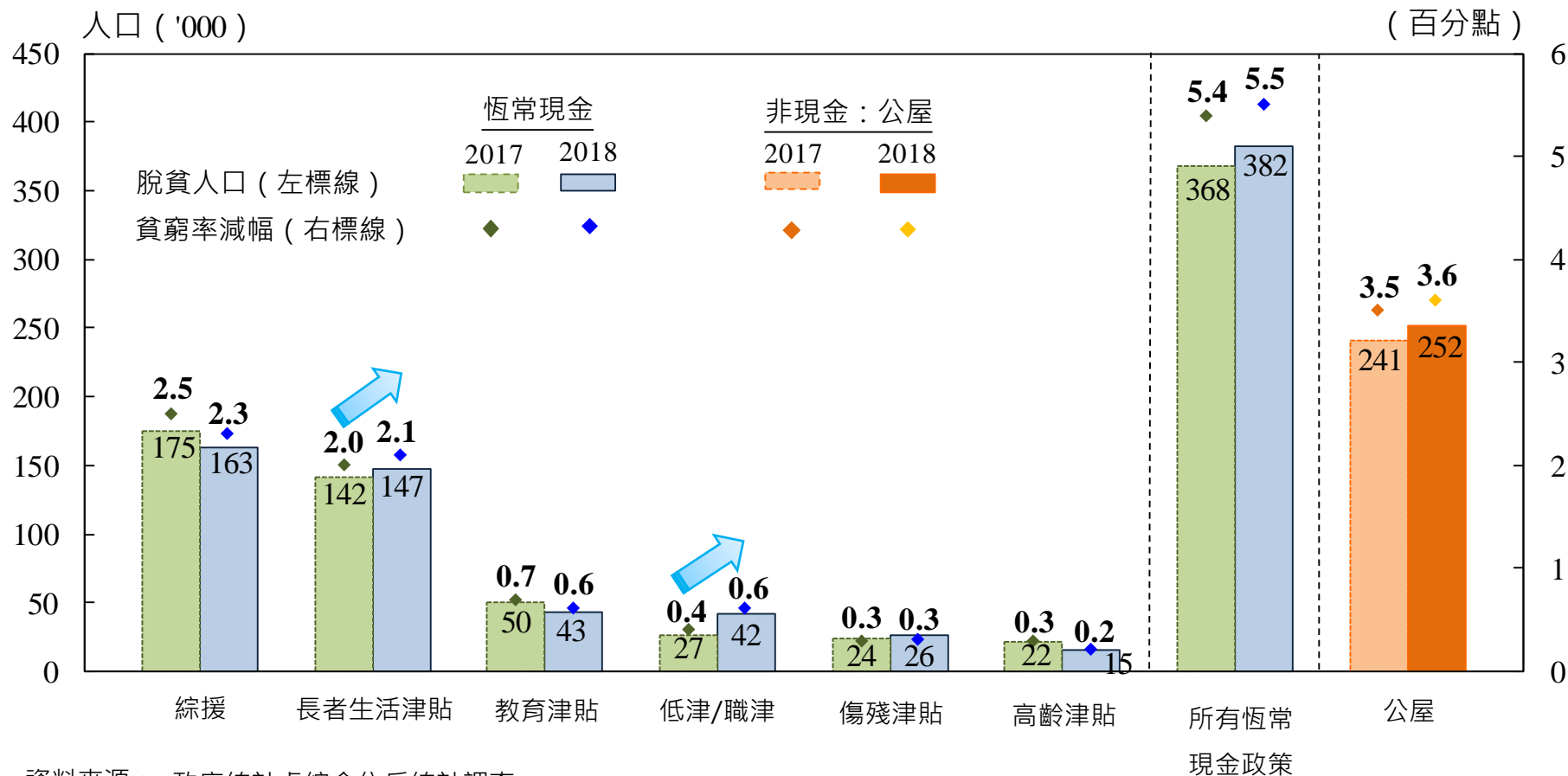
註： () 括號內數字為相應的貧窮率。

[] 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。

2018年，整體扶貧成效略高於2017年，當中**職津扶貧成效增幅最為明顯**，在職住戶貧窮率跌至8.0%低位；其次為長者生活津貼，扶貧成效亦有增加

2017-2018年選定恆常現金項目及公屋的扶貧成效



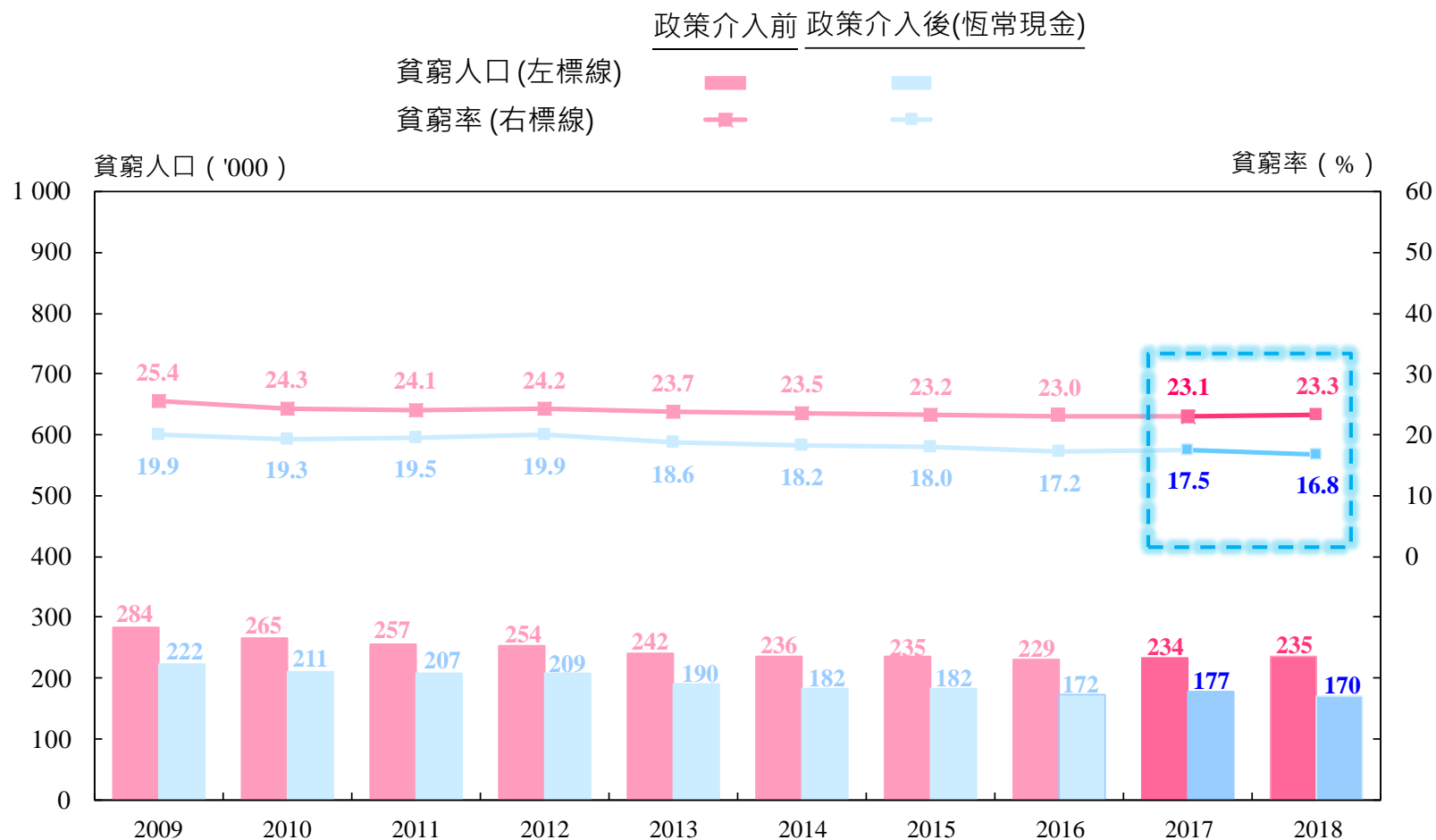
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

II.(b) 選定年齡組別的貧窮情況

按住戶社會及經濟特徵、地區分析貧窮數據
詳見補充資料 — 第8至第10頁

2018年，兒童貧窮率顯著下跌0.7個百分點至16.8%的有紀錄新低，主要受惠於聚焦兒童的職津扶貧成效有所增強

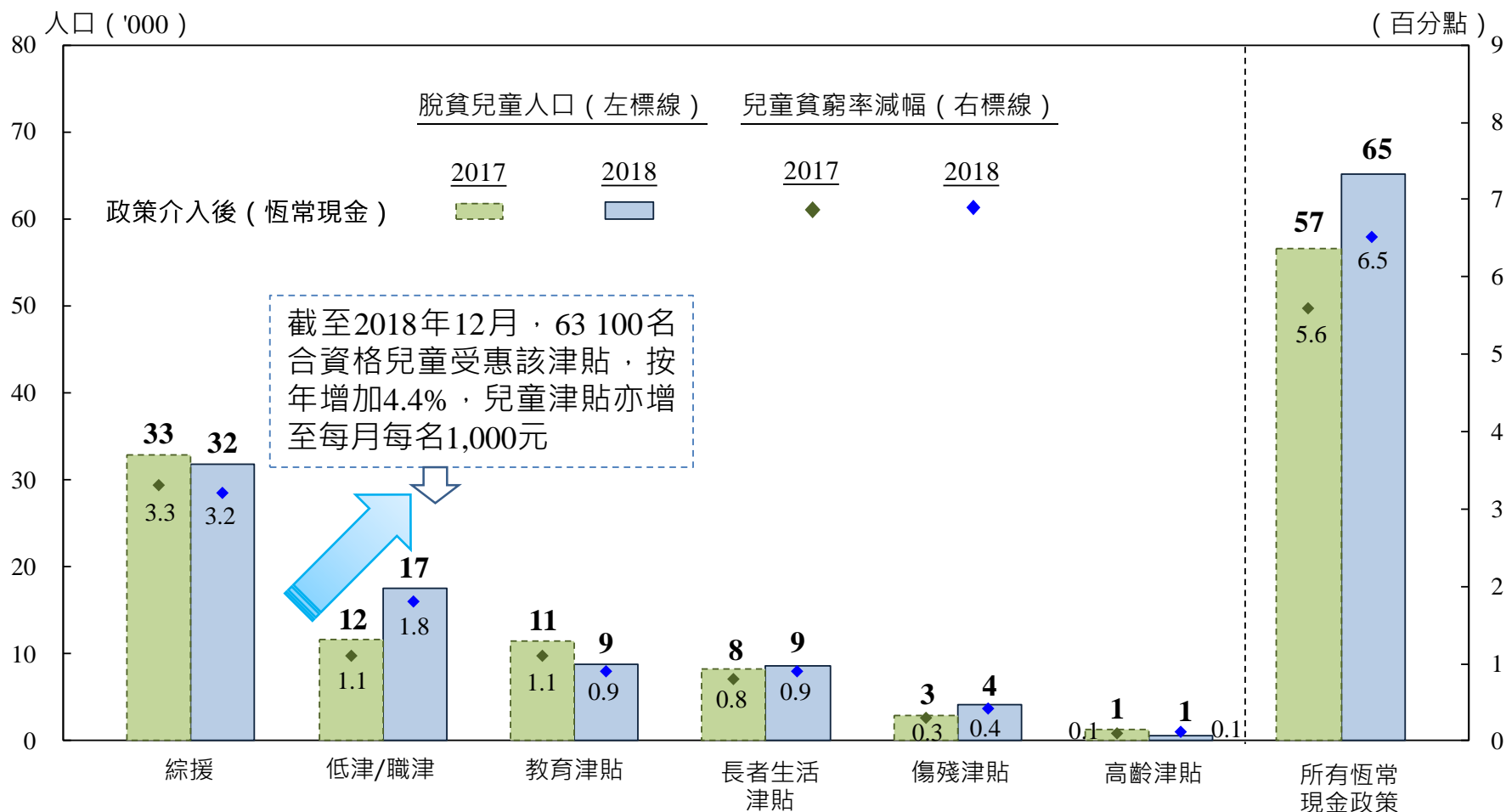
2009-2018年兒童貧窮人口及貧窮率



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

對兒童的扶貧成效：單單職津已令兒童貧窮率下跌1.8個百分點，明顯高於前一年的1.1個百分點

2017-2018年選定恆常現金項目對兒童*的扶貧成效

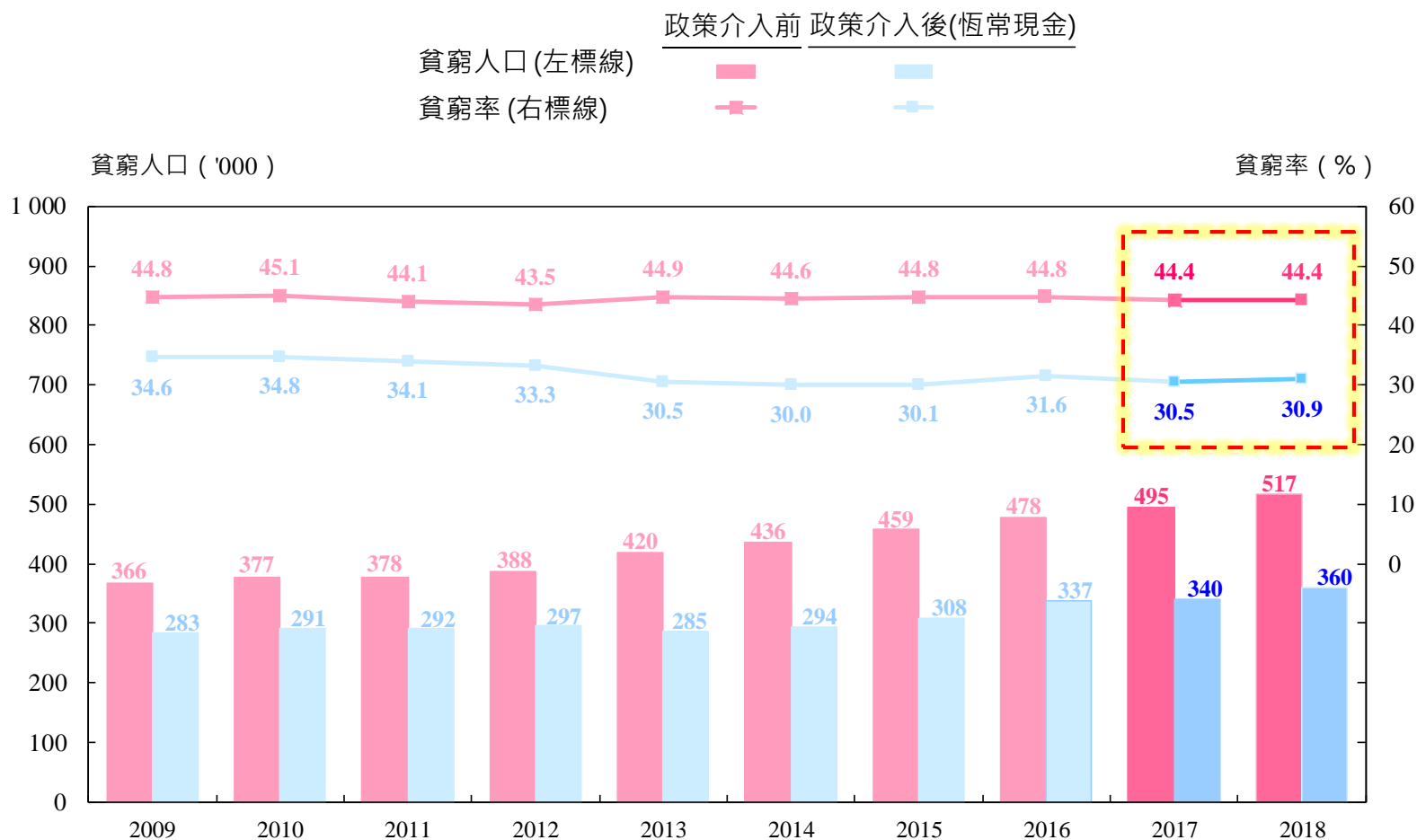


註： (*) 指受惠選定恆常現金項目的住戶內的18歲以下兒童。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查；在職家庭津貼辦事處。

長者政策介入後貧窮率回升：2018年，長者政策介入前貧窮率與前一年相若，部分是由於長者勞動人口參與率上升，有助抵銷人口高齡化的推升壓力；政策介入後，貧窮長者增加約2萬名，他們主要居於沒有從事經濟活動的長者住戶

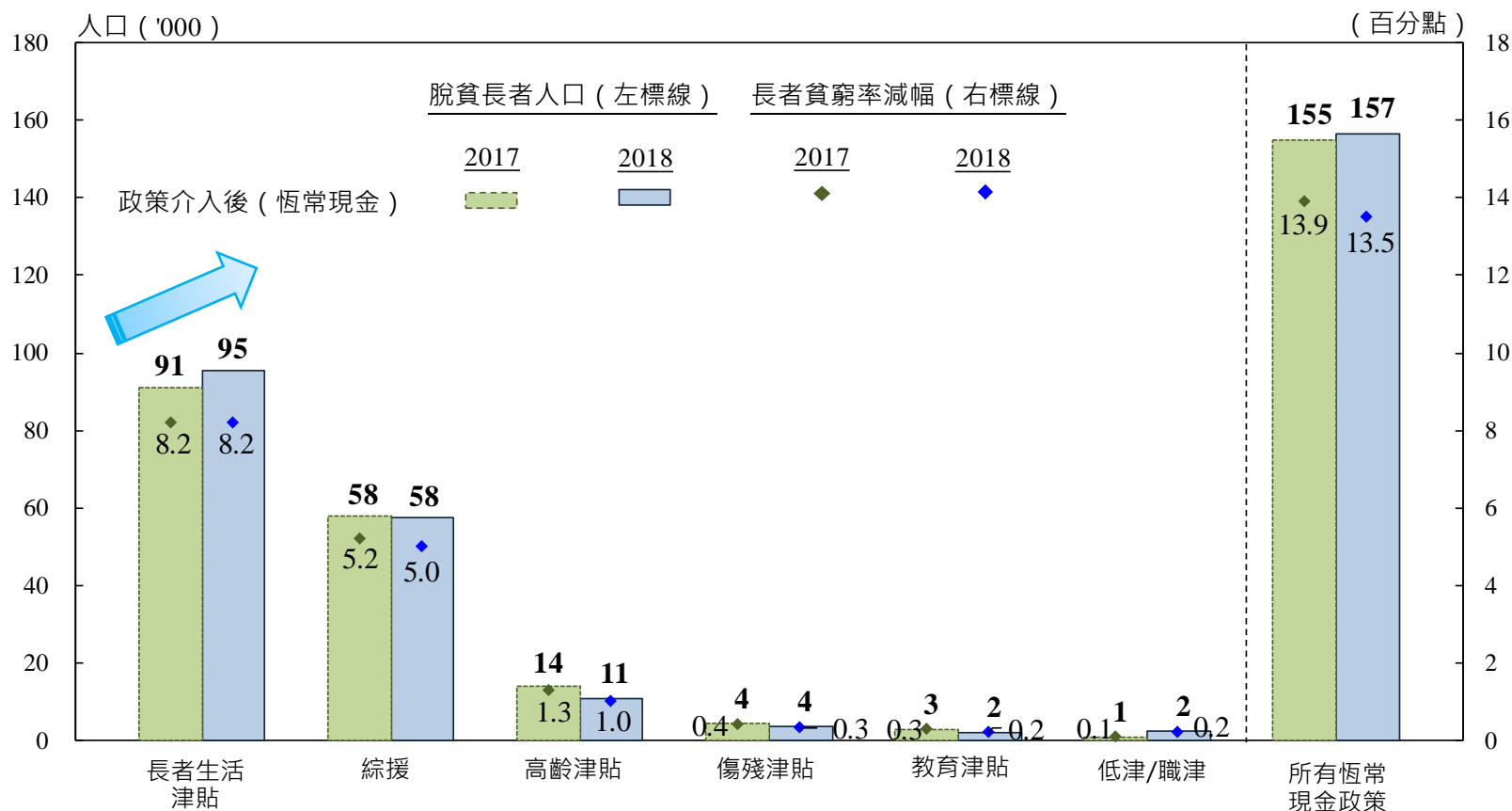
2009-2018年長者貧窮人口及貧窮率



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

優化後的長者生活津貼令9萬5千名長者脫貧，長者貧窮率減幅達8.2個百分點。不過，新增貧窮長者主要居於在政策介入前沒有任何收入的長者住戶，貧窮差距較大，故即使受惠政府津貼後，部分長者的住戶收入仍低於貧窮線

2017-2018年選定恆常現金項目對長者*的扶貧成效

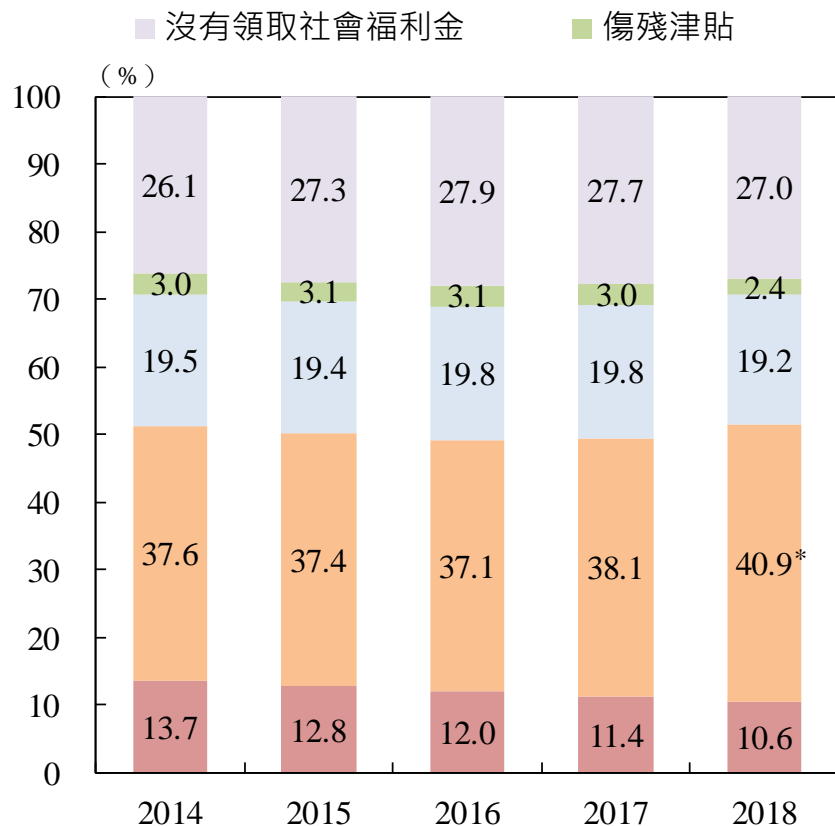


註： (*) 指受惠選定恆常現金項目的住戶內的65歲及以上長者。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

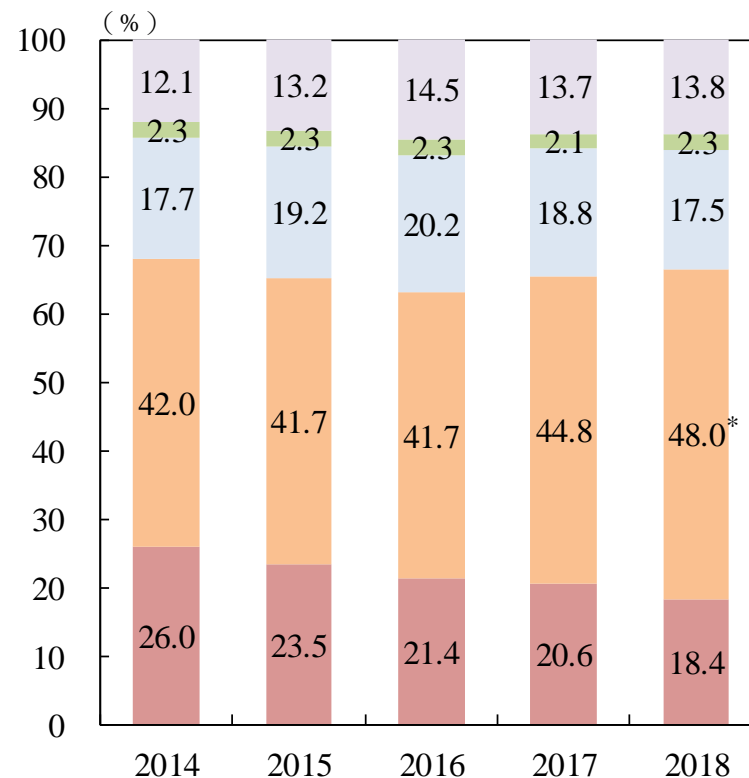
2014至2018年期間，整體及政策介入前貧窮長者，逾七成受惠於社會保障，不過，隨着申領長者生活津貼的比例上升，受惠於綜援及高齡津貼的比例有所下降

(a) 全港長者



長者人數 ('000)	2014	2015	2016	2017	2018
	1 095.7	1 146.3	1 192.7	1 245.8	1 301.6

(b) 政策介入前貧窮長者



政策介入前貧窮長者人數 ('000)	2014	2015	2016	2017	2018
	436.4	459.0	478.4	495.2	516.6

註： (*) 整體長者領取高額長者生活津貼的比例為36.5%。
人口數字指居港人口。有關數字與圖(b)內採用的數據來源不同。

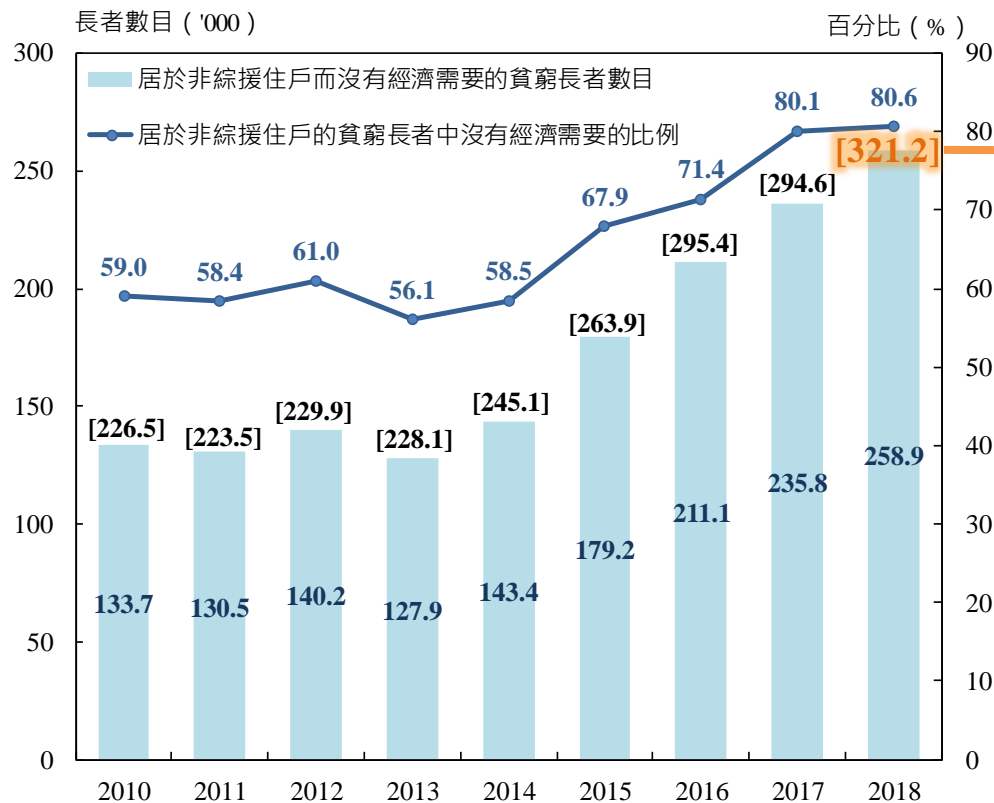
資料來源：社會福利署；政府統計處人口統計組。

註： (*) 政策介入前貧窮長者領取高額長者生活津貼的比例為40.6%。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

非綜援住戶的貧窮長者中，逾八成沒有經濟需要，三分一貧窮長者為「收入貧窮、但有一定價值的物業」

居於非綜援住戶而沒有經濟需要的貧窮長者



註： 恆常現金政策介入後的貧窮數字。
[] 方括號內為所有居於非綜援住戶的貧窮長者數目。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

居於非綜援住戶的貧窮長者
321 200人

沒有按揭的自置居所
189 300人 [58.9%]

「收入貧窮、但有一定價值的物業」
106 400人 (56.2%)
[33.1%] / <29.6%>

註： [] 方括號內數字為相關長者佔所有居於非綜援住戶的貧窮長者的比例。
() 括號內數字為相關長者佔所有居於非綜援住戶而沒有按揭的自置居所的貧窮長者的比例。
< > 箭頭括號內數字為相關長者佔所有貧窮長者的比例。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

2018年，政策介入後，約11%的貧窮住戶（近5萬戶）有接受非本戶人士的直接代繳支出，大部分為長者住戶；若計及直接代繳支出，約3.1萬名貧窮人士的實際生活水平達貧窮線或以上

政策介入後貧窮住戶
434 800戶 / 1 024 300人

當中：有接受非本戶人士的直接代繳支出
48 700戶 <11.2%> / 79 300人

當中：有長者住戶
40 000戶 [82.1%] / 62 000人

當中：長者住戶
33 300戶 [68.3%] / 45 500人

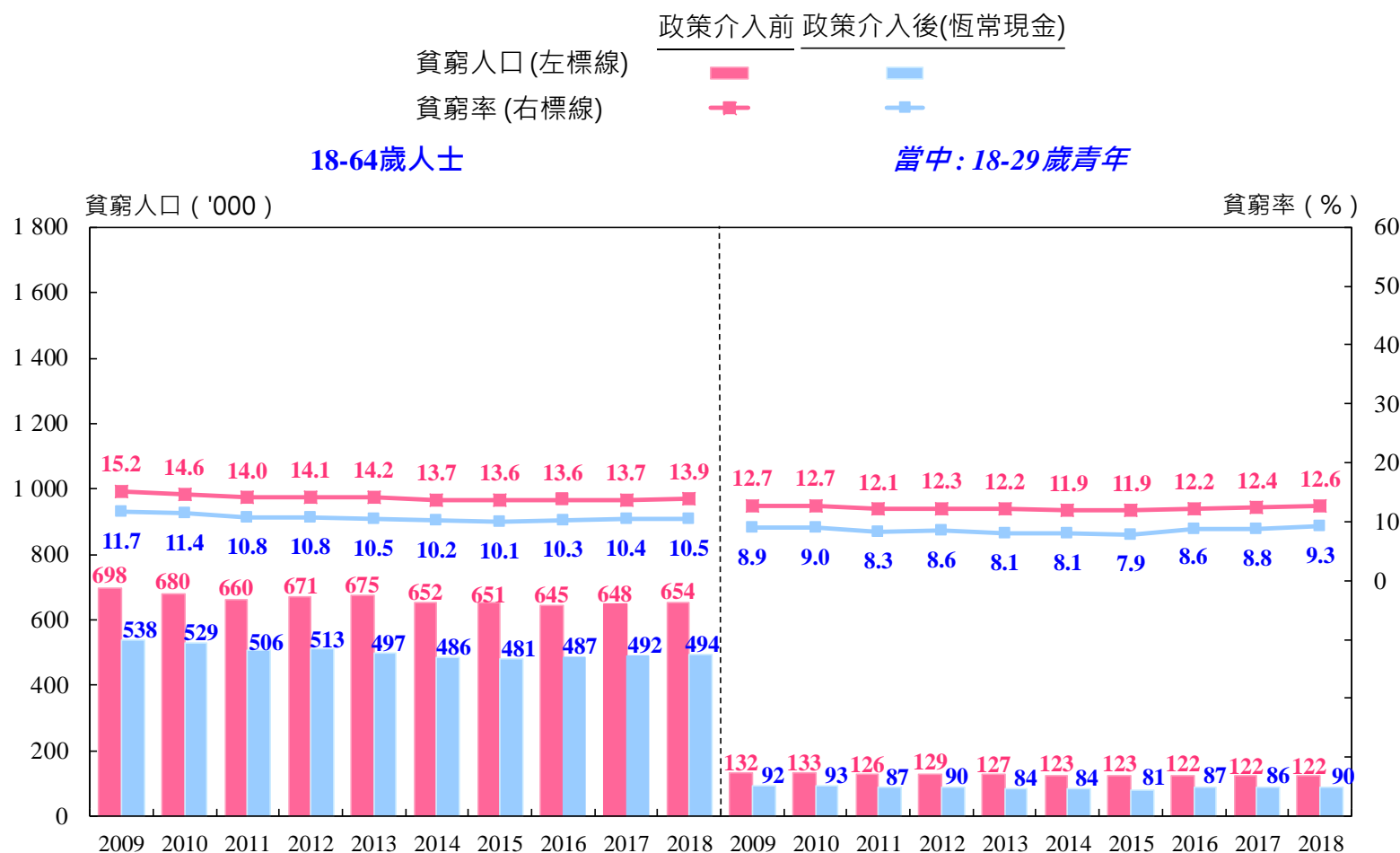
- 近半數（48.4%）住戶每月平均接受代繳金額為1,000至3,000元，另外亦有近三成（29.7%）為4,000元或以上
- 較普遍的代繳支出項目為水、電和煤氣費（67%）、電話費（62%），以及差餉及地租（57%）
- 約四分之一的住戶有接受代繳外籍家庭傭工（外傭）的薪酬，每月平均金額達4,600元
- 另有四分之一住戶有接受代繳租金：公屋：1,700元；私樓：12,600元。這些代繳金額較大的住戶大部分為長者住戶

較普遍的直接代繳項目及每月平均金額
詳見補充資料—第13頁

註： < > 箭頭括號內數字為相關住戶佔所有貧窮住戶的比例。
[] 方括號內數字為相關住戶佔所有有接受直接代繳支出的貧窮住戶的比例。
資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

政策介入後，18至64歲人士的貧窮率大致維持平穩，但當中18至29歲的青年貧窮率上升0.5個百分點至9.3%，貧窮人口增加3 700人至約九萬人

2009-2018年18-64歲人士貧窮人口及貧窮率



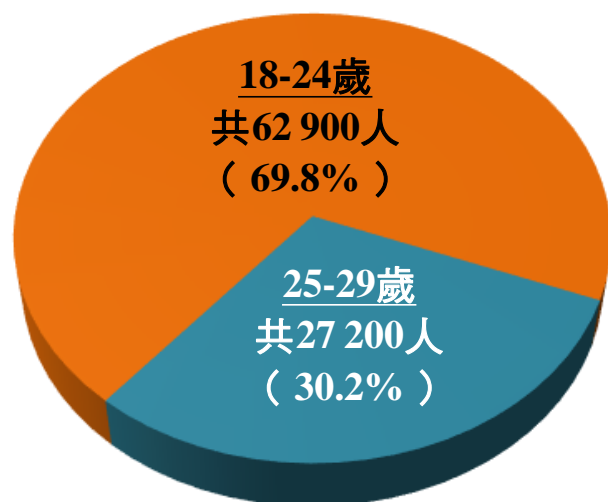
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

恆常現金政策對青年的扶貧成效
詳見補充資料 — 第14頁

2018年，約七成貧窮青年為18至24歲，多為學生；其餘三成為25至29歲，當中有一成多失業，多屬主動離職 / 短暫失業。這反映青年貧窮部分屬過渡性質，在找到合適工作及累積一定經驗後，可因收入改善而降低其貧窮風險

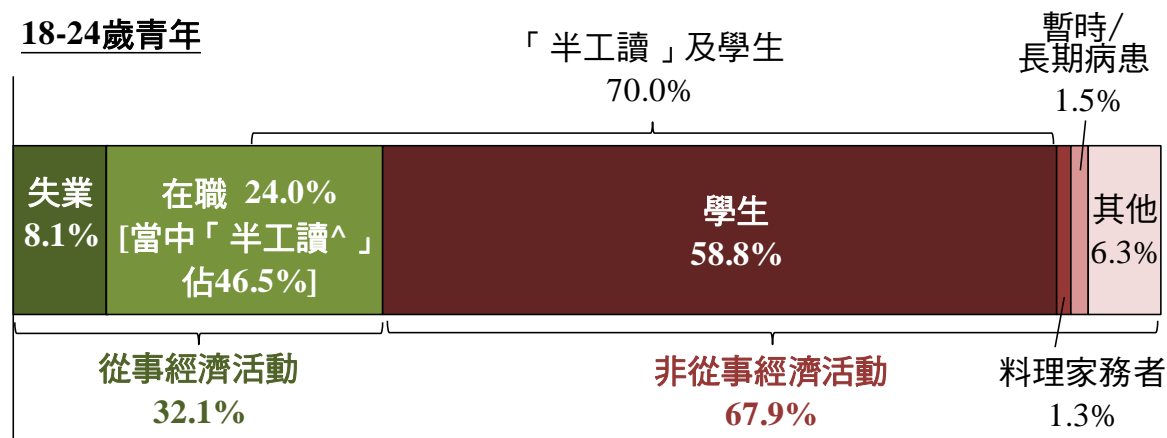
2018年貧窮青年，按年齡及經濟活動身分劃分

(a) 按年齡劃分

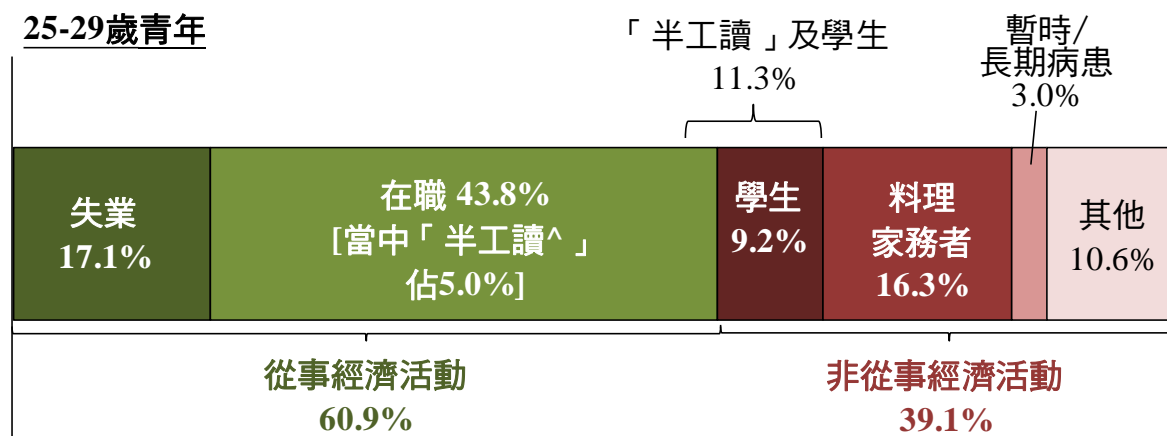


(b) 按年齡及經濟活動身分劃分

18-24歲青年



25-29歲青年



註：(^) 指有在學校或教育機構上課（包括兼讀制及遙距課程）的就業人士。括號內數字為相關組別內人士佔整體貧窮青年的比例。貧窮數字為恆常現金政策介入後的數字。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

II.(c) 主要觀察

1. 2018年，受惠於職津成效增強，兒童貧窮率跌至低位

- 較有針對性的**職津**（經改善後），其**扶貧成效有所增強**
- 在職及有兒童住戶的全職工作成員比例均較高，其貧窮率（分別為8.0%及15.1%）亦明顯較其他缺乏恆常就業收入的群組為低，顯示**就業有助減低貧窮風險**

按住戶社會及經濟特徵劃分的貧窮數據詳見補充資料 — 第8至第9頁

2. 人口高齡化近年明顯加速，長者貧窮率有所回升

- 部分原因是綜援及高齡津貼對長者的扶貧成效減弱，加上新增長者逾半居於在政策介入前沒有任何收入的長者住戶
- 不過，長者生活津貼的各項優化最近兩年陸續推行，並取得一定成效。相比2016年，2018年**長者人口受社會保障制度覆蓋的比率上升近一個百分點至73%**
- 除現金以外，長者或更需要非現金的援助（如居家安老、長者醫療等）

結構性因素對貧窮率的影響詳見補充資料 — 第15頁

3. 18至64歲人士的貧窮率大致平穩

- 當中青年的貧窮率雖處於9.3%的較低水平，但近年有所上升
- 貧窮青年多為非從事經濟活動的學生，部分青年的貧窮情況或屬過渡性質。他們畢業及成功投入職場以後，其住戶的收入情況可望改善

III. 新近推出的政策措施

III. 新近推出的政策措施

• 關愛兒童、支援家庭：

- **改善綜援計劃**：豁免計算入息上限由每月2,500元提升六成至4,000元、將多項補助金和特別津貼擴展至合資格非長者健全受助人、租金津貼的最高金額亦會增加約3%至27%不等
- **全面大幅調高職津金額**：因應上述改善綜援的措施，增加計劃下與工時掛鈎的住戶津貼16.7%至25%，並把兒童津貼大幅增加四成

- 以四人家庭（包括兩名子女）為例，最高金額：

$$\text{現時} = \$1,200 + \$1,000 \times 2 = \$3,200$$

$$\text{優化後} = \$1,400 + \$1,400 \times 2 = \$4,200$$

**津貼金額大增
\$1,000 或 31%**

- **恆常化學生學習津貼**：每位中學日校、小學及幼稚園學生每年會獲得2,500元學習津貼，預計全港約有90萬名學生受惠
- **改善公共交通費用補貼計劃**：由現時補貼超出400元的每月公共交通開支四分之一，提升至三分之一，並將每月補貼金額上限由現時300元提高至400元
- **關愛基金**：將於下年度發放兩次「N無津貼」

III. 新近推出的政策措施（續）

• 扶貧安老：

- 「長者社區照顧服務券試驗計劃」：服務券數量增至8 000張
- 全方位支援長者就業：為年長人士舉辦大型專題招聘會及就業講座，推出經優化的「中高齡就業計劃」向聘用60歲或以上已離開職場或失業的年長求職人士的僱主，發放每月4,000元的在職培訓津貼，為期6至12個月，鼓勵聘用長者
- 「香港年金計劃」：2018年7月推出並在同年12月進一步優化，讓合資格的長者可將部分資產轉為可終身領取的每月年金收入
- 提供稅務扣除以鼓勵及早儲蓄：透過合資格延期年金保費及 / 或可扣稅強積金自願性供款作退休儲蓄可享稅務扣除，扣除額上限合共為每年60,000元

• 支援青年：

- 關愛基金：過去數年為就讀學士學位課程並入住宿舍的清貧學生提供宿舍津貼，以及增加就讀合資格自資專上課程的清貧學生的學習開支助學金
- 其他資助計劃：例如「指定專業/界別課程資助計劃」和「為修讀香港自資學士學位課程學生提供的免入息審查資助計劃」

III. 新近推出的政策措施（續）

- 因應經濟下行壓力增加，推出一系列紓緩措施：

- 「撐企業、保就業」：2019年下半年政府已推出四輪的紓困措施，涉及金額約250億元，為企業和市民提供支援，減輕經濟下行帶來的壓力；再加上年初《財政預算案》的措施（包括400多億元的一次性紓困措施），合共對經濟的提振力約為兩個百分點左右

2018年貧窮情況主要分析 – 補充資料

補充資料 - 大綱

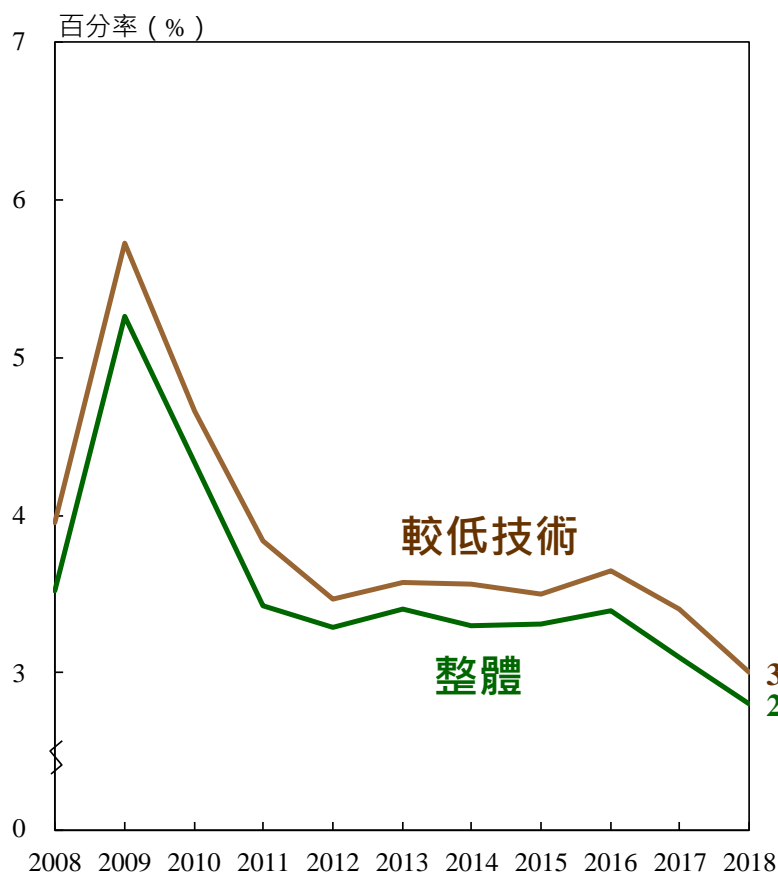
- (i) 影響貧窮數據的主要因素
- (ii) 按住戶社會及經濟特徵、地區分析貧窮數據
- (iii) 其他補充資料

(i) 影響貧窮數據的主要因素

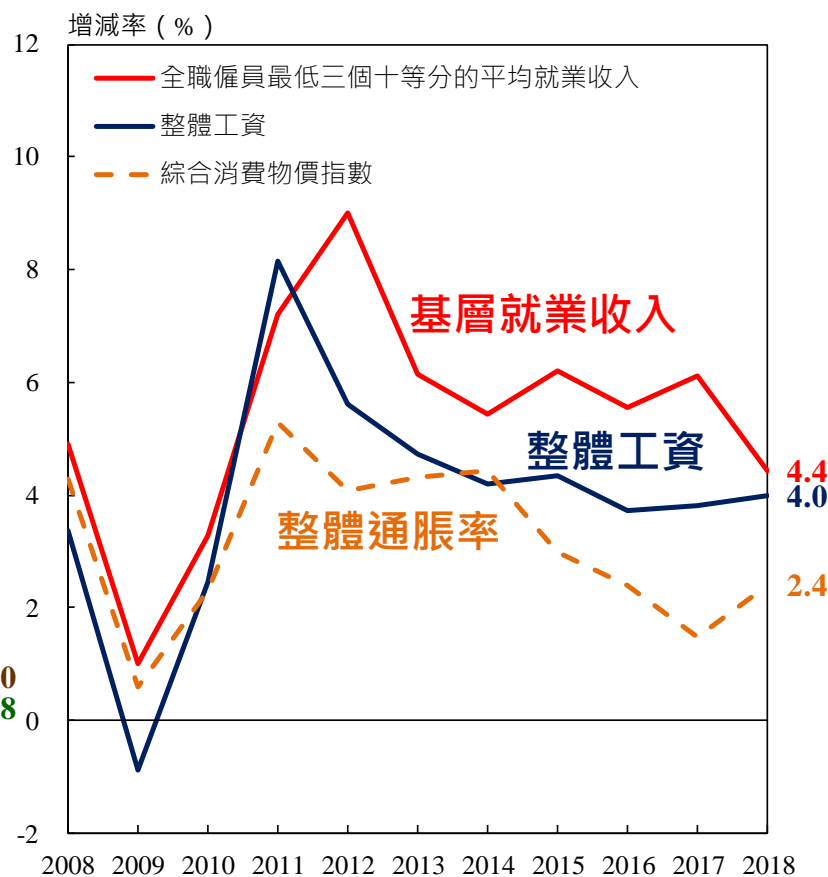
1. 經濟周期因素

- 2018年，本港經濟保持擴張，不過，隨着中美貿易摩擦升溫，經濟增長在下半年明顯減慢。儘管如此，勞工市場在年內進一步趨緊，人力需求殷切，基層勞工的收入持續改善，升幅續高於通脹

(a) 失業率



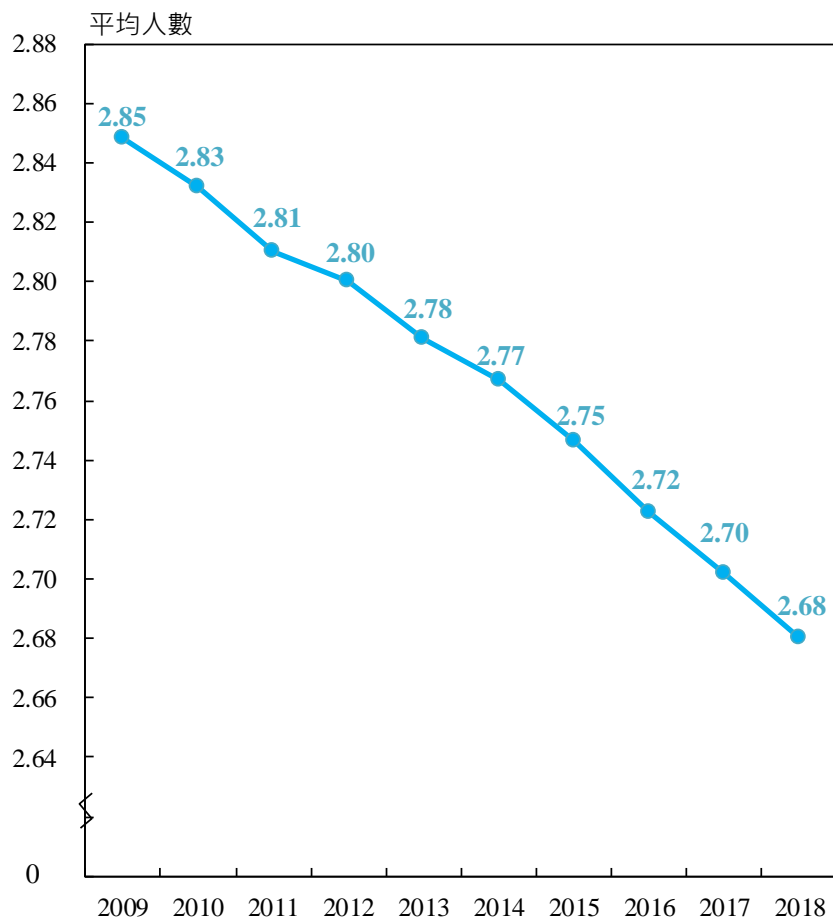
(b) 名義工資及平均就業收入



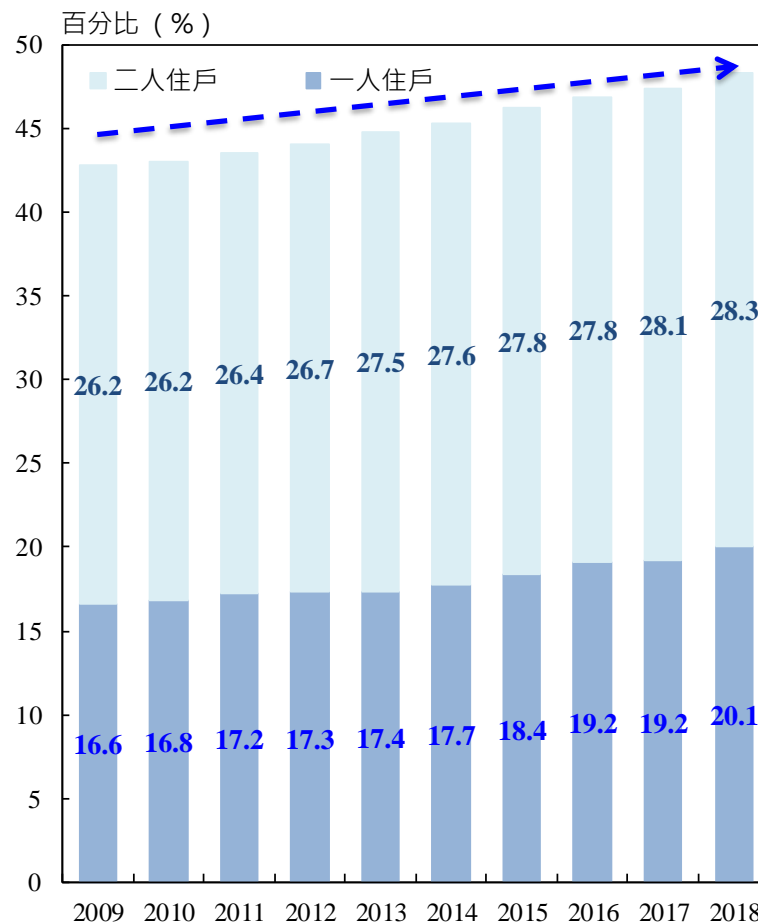
3. 人口、住戶結構因素

- 維持獨身、遲婚及離婚趨勢較以往普遍，加上生育率持續偏低，一人及二人住戶數目及比例日增，住戶平均人數不斷下跌

(a) 整體住戶平均人數



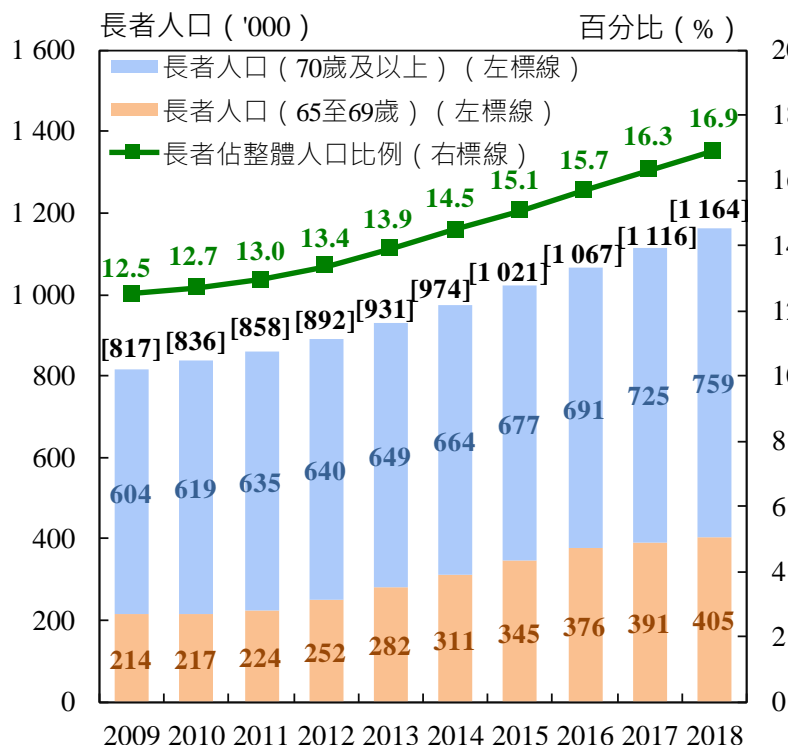
(b) 一人及二人住戶佔整體住戶百分比



3. 人口、住戶結構因素 (續)

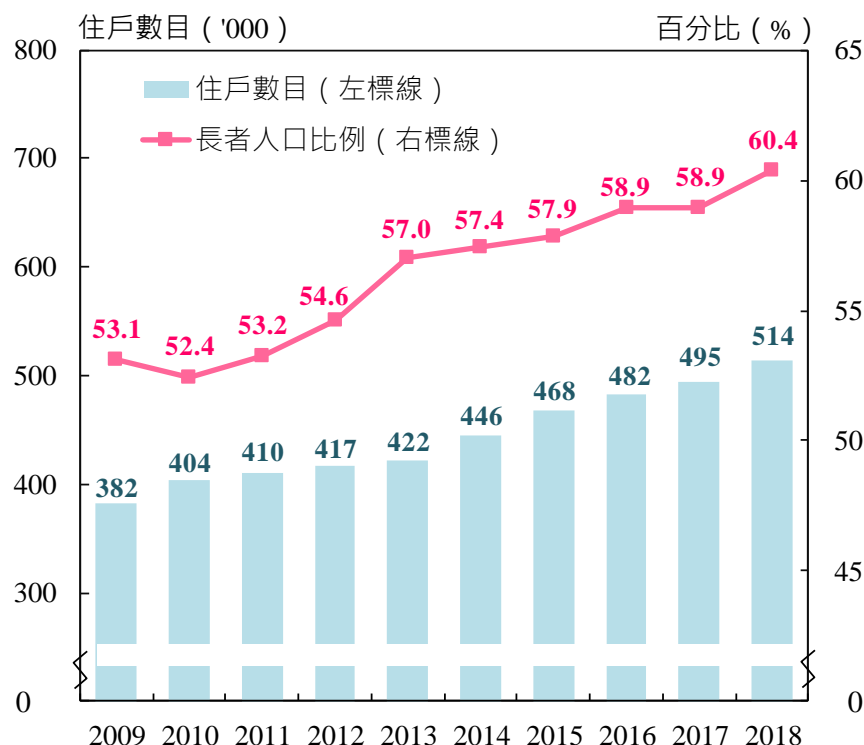
- 隨着嬰兒潮出生的人士陸續踏入老年，近年人口高齡化的趨勢顯著加速，2018年長者人口比例進一步攀升至16.9%；而長者人口佔居於非從事經濟活動住戶內人口的比例亦續升至60.4%

(a) 長者人口



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
長者住戶 ('000)	216	229	235	245	264	279	300	319	328	349

(b) 非從事經濟活動住戶



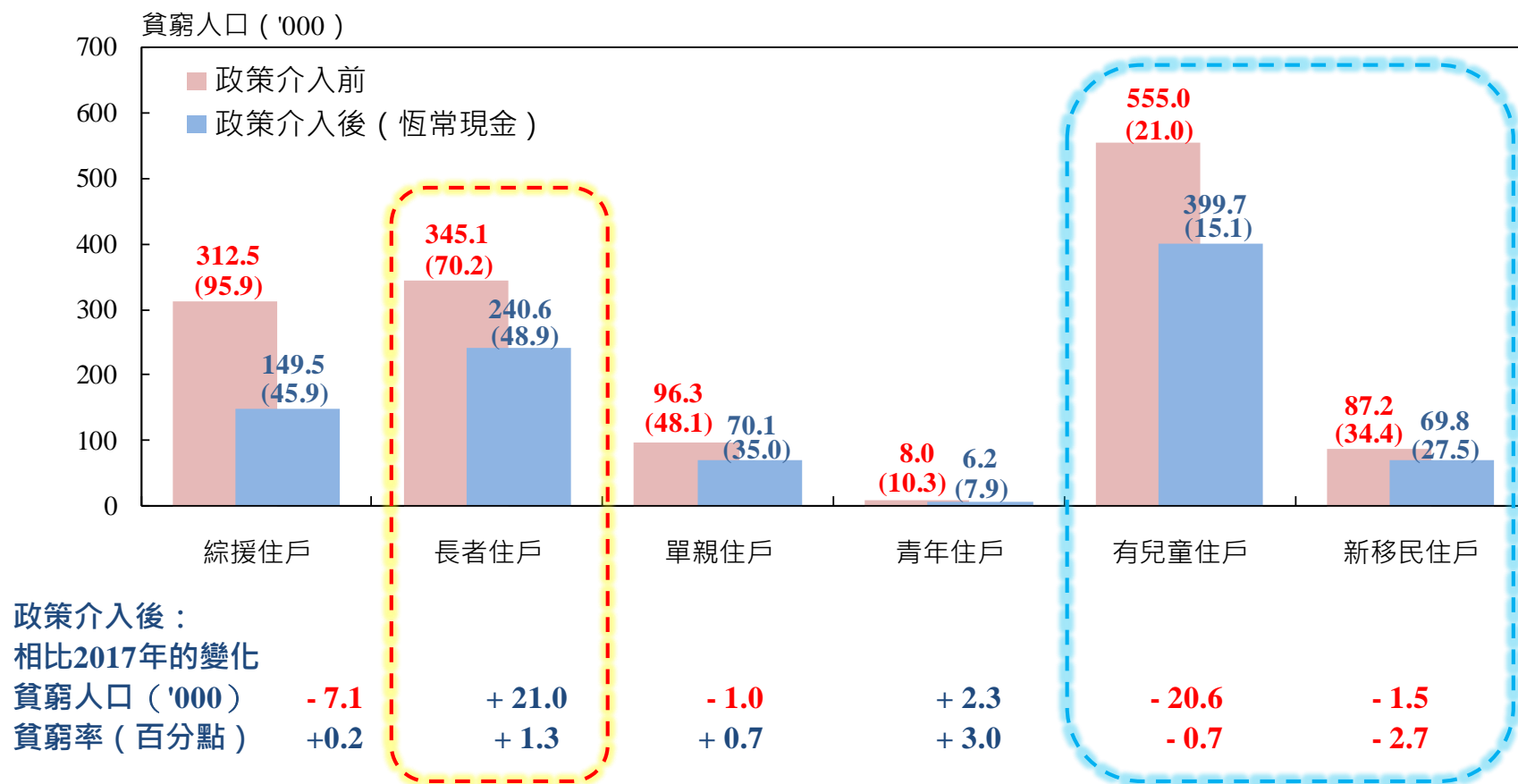
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
非從事經濟活動住戶人口 ('000)	658	699	696	710	705	743	779	800	812	841

註： [] 方括號內數字為整體長者人口數目。
 人口數字指家庭住戶內人口，不包括外籍家庭傭工及住院人口。
 資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

(ii) 按住戶社會及經濟特徵、地區 分析貧窮數據

2018年貧窮人口及貧窮率，按住戶社會特徵劃分

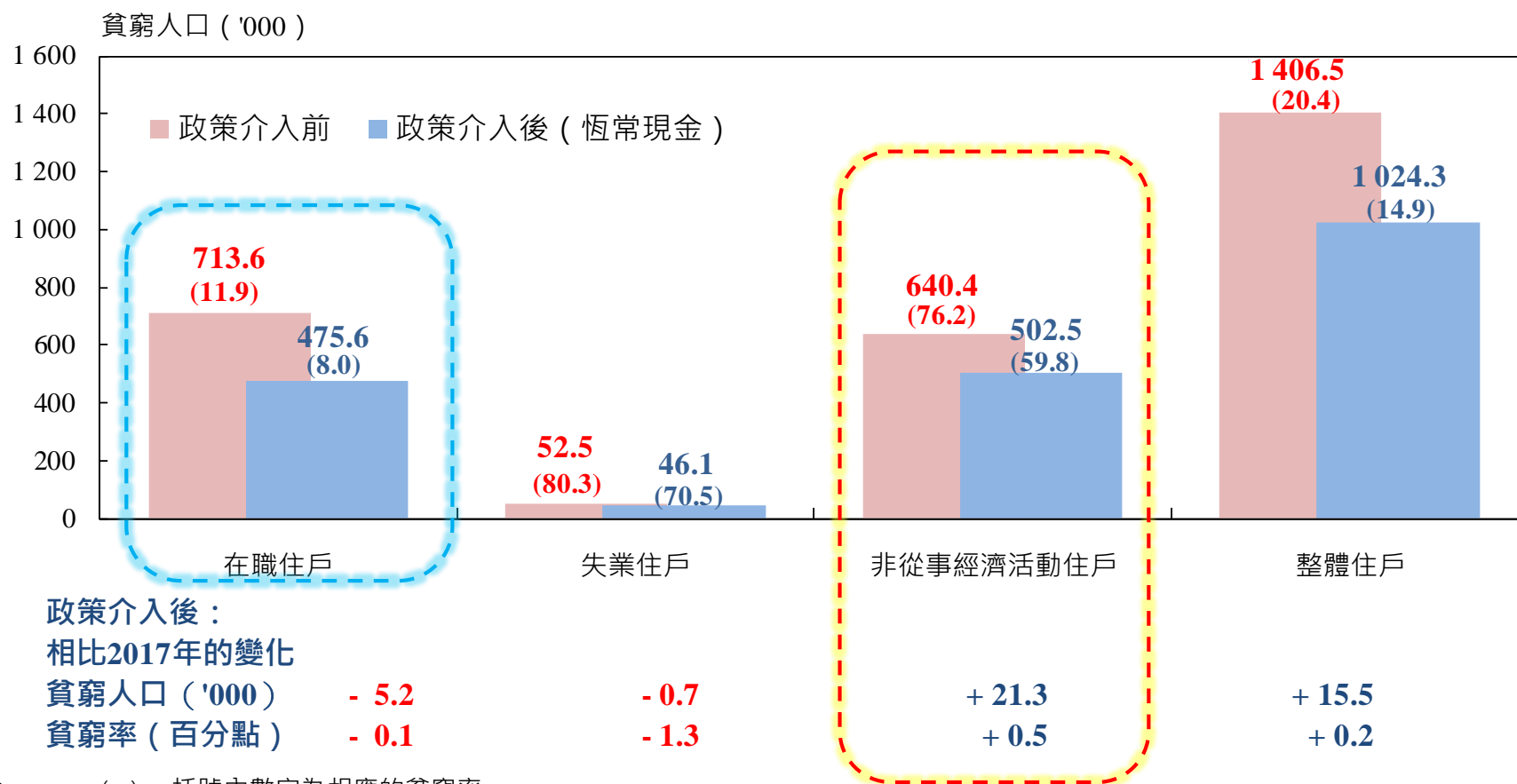
- 綜援、長者及單親住戶在政策介入前貧窮率（介乎近50%至逾90%）均遠高於整體（20.4%）。然而貧窮率在恆常現金政策介入後顯著下降，可見這些措施在收入再分配及扶貧方面的重要功能
- 有兒童住戶及新移民住戶的貧窮率跌至近年低位，主要受惠於改善後的職津及新移民住戶的工作成員比例及在職人士技術水平上升；長者住戶與所屬年齡組別的貧窮指標走勢類似，同樣錄得較明顯升幅



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。

2018年貧窮人口及貧窮率，按住戶經濟特徵劃分

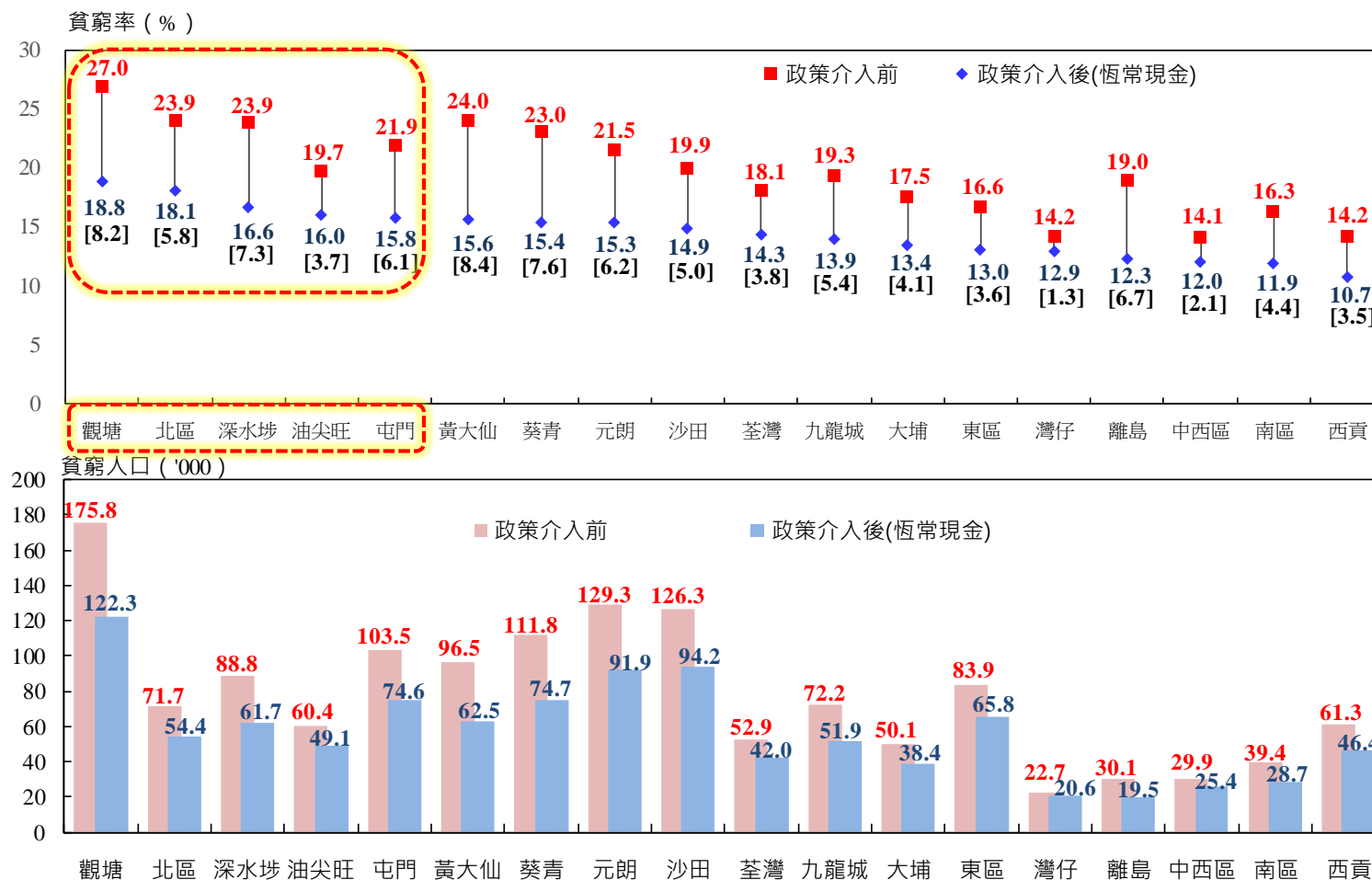
- 在各社會經濟群組中，失業、非從事經濟活動及長者住戶（政策介入後）的貧窮率高踞前三位；在職住戶的貧窮率（8.0%）則遠低於整體平均（14.9%），凸顯就業是防貧的最佳途徑
- 在職住戶受惠於職津，其貧窮率下跌至8.0%。但在人口高齡化的背景下，非從事經濟活動住戶的貧窮人口及貧窮率明顯增加（當中以長者居多），完全抵銷在職住戶貧窮情況改善的影響



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。

2018年貧窮人口及貧窮率，按區議會分區劃分

- 觀塘、北區、深水埗、油尖旺和屯門的貧窮率顯著高於整體平均
- 這些地區在職工作人口比例普遍較低，從事較低技術職位的比例則較高，不過恆常現金政策已一定程度紓緩這些地區的貧窮情況



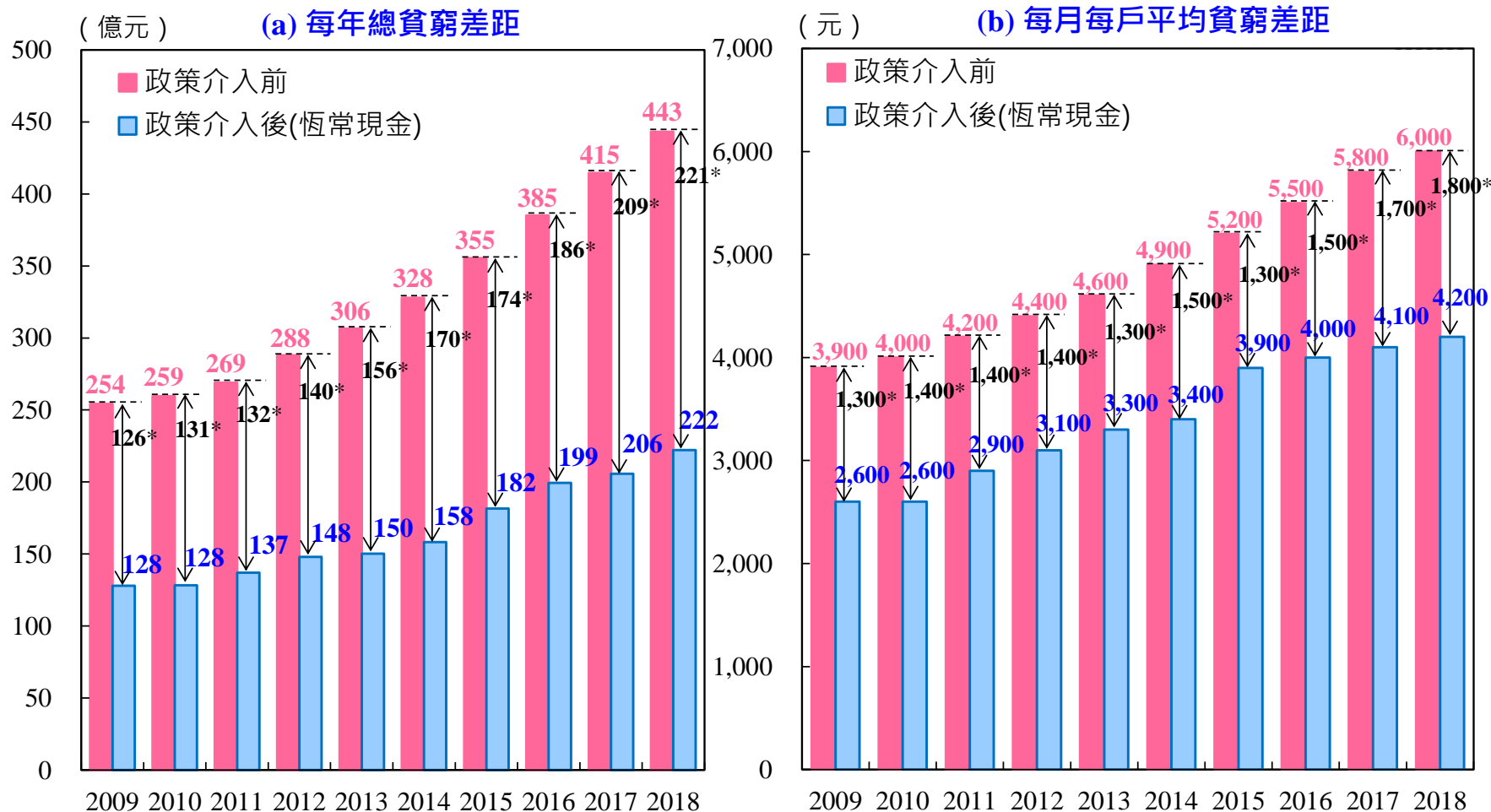
註： [] 方括號內數字為貧窮率的減幅百分點。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

(iii) 其他補充資料

恆常現金政策介入後2018年總貧窮差距劇減一半至222億元

2009-2018年貧窮差距



註：(*) 以未經進位的數字計算。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

2018年，恆常現金政策介入後，約11%的貧窮住戶（近5萬戶）有接受非本戶人士直接代繳支出，當中近七成（68.3%或33 300戶）為長者住戶，多為獨老（43.5%）及二老（24.4%）住戶

直接代繳 支出項目	貧窮住戶			貧窮長者住戶		
	數目 ^{^*}	佔比* (%)	每月平均金額 (元)	數目 ^{^*}	佔比* (%)	每月平均金額 (元)
整體[^]	48 700	100.0	3,500	33 300	100.0	3,400
水、電和煤氣費	32 800	67.4	300	22 700	68.2	300
電話費	30 400	62.3	100	21 400	64.4	100
差餉及地租 [@]	27 800	57.1	700	19 900	59.7	700
管理費 [@]	23 700	48.7	800	17 500	52.6	800
租金	12 000	24.5	5,000	6 700	20.2	4,300
當中：公屋	8 300	17.1	1,700	5 100	15.3	1,600
私樓	3 600	7.4	12,600	1 600	4.8	12,600
上網費	11 500	23.6	200	5 500	16.5	200
外傭薪酬	11 500	23.6	4,600	9 500	28.6	4,600
平安鐘費用	7 500	15.4	100	6 600	19.8	100

註： (^) 住戶至少有接受其中一項由非本戶人士直接代繳支出。

(@) 不包括公屋住戶。

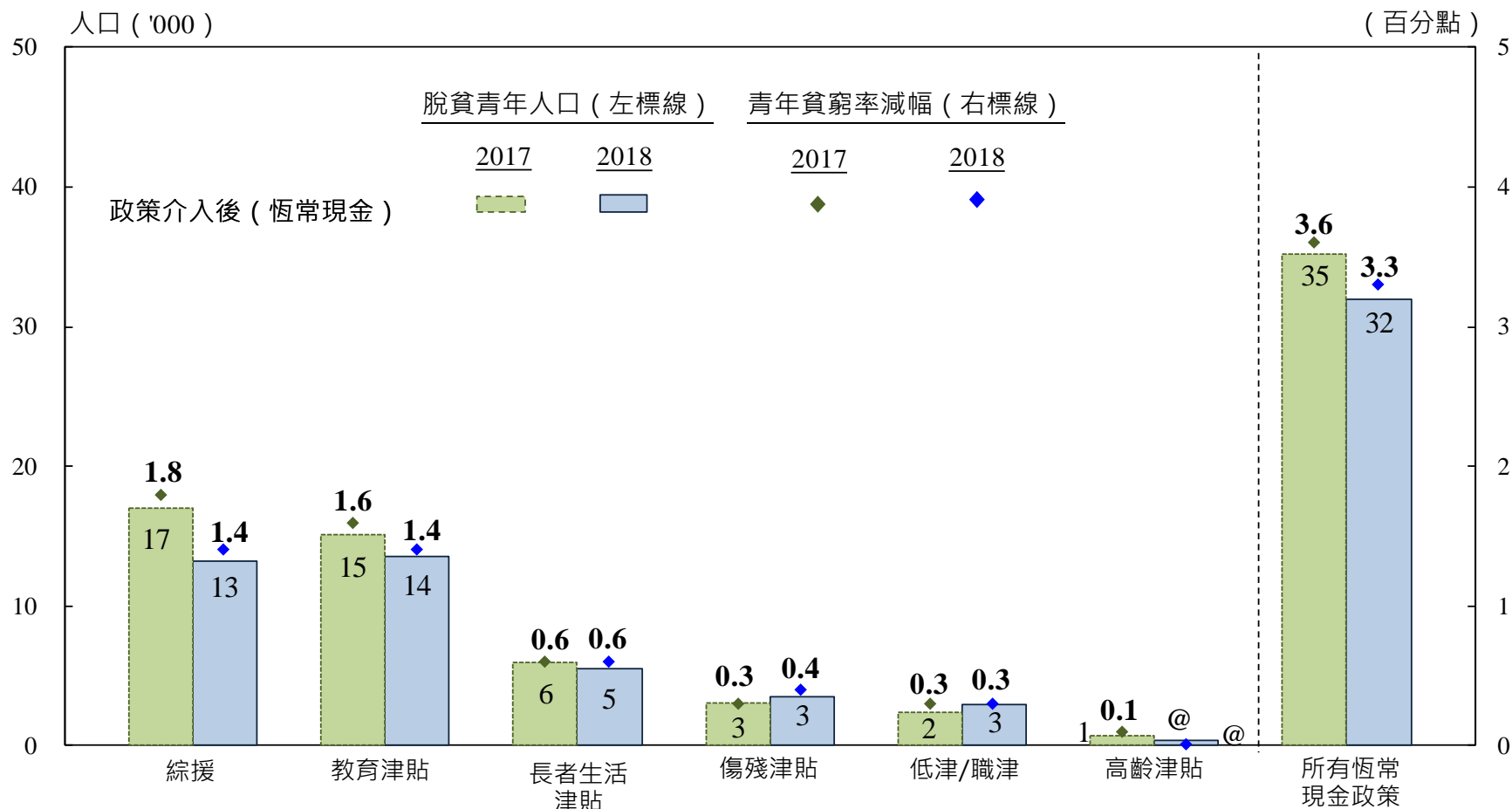
(*) 住戶可接受多於一項的直接代繳支出，故有接受代繳支出項目的住戶數目加總（和佔比）可大於整體（100%）。

由於進位的原因，個別項目相加可能不等於總和。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

2018年恆常現金政策對青年的扶貧成效有所減弱

2017-2018年選定恆常現金項目對青年*的扶貧成效



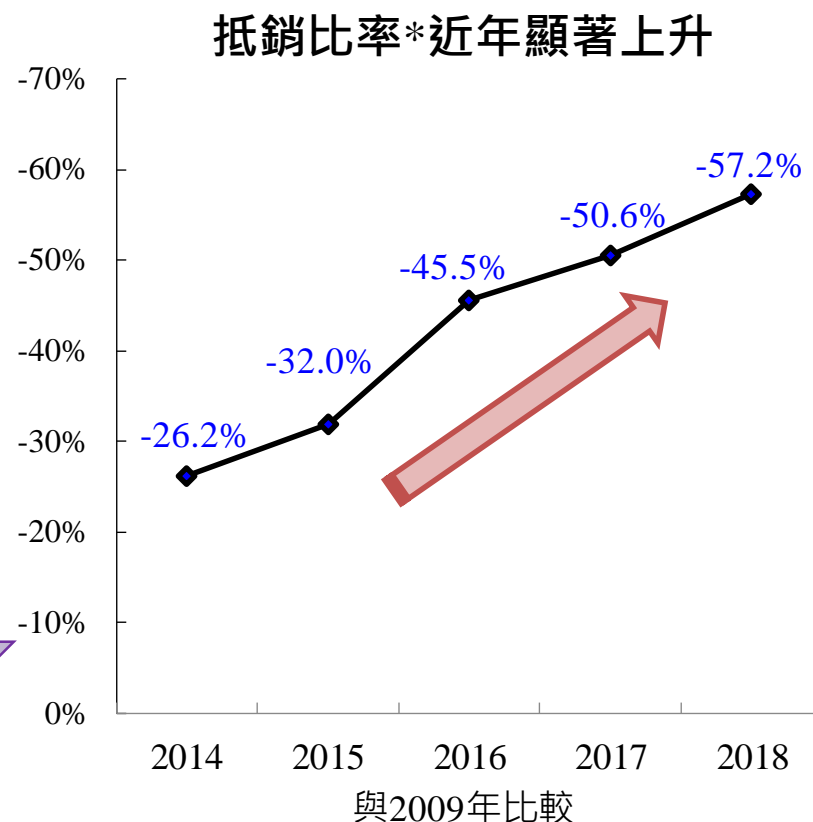
註： (*) 指受惠選定恆常現金項目的住戶內的18至29歲青年。

(@) 數字少於500人或0.05個百分點。

資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。

人口高齡化等結構性因素日趨明顯，進一步抵銷經濟增長及政府措施對貧窮率的正面影響。2009至2018年間抵銷比率已上升至近六成

2009年恆常現金政策介入後貧窮率	16.0%	
解構2009-2018年期間貧窮率的變動為以下三個因素：		
1. 人口年齡結構	+0.9 個百分點	-1.1個 百分點
2. 住戶人數	+0.5 個百分點	
3. 其他因素，例如經濟及勞工市場表現、政府扶貧工作的成效	-2.6 個百分點	
2018年恆常現金政策介入後貧窮率	14.9%	



註：(*) 抵銷比率 = 左表中 (1+2) / 3。