



2015扶貧委員會高峰會

2014年貧窮情況分析

2015年10月10日





內容

- ✦ 制定「貧窮線」的效用
- ✦ 2014年貧窮人口數據主要分析
- ✦ 觀察和總結





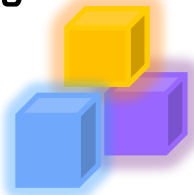
制定「貧窮線」的效用





「貧窮線」是重要政策工具

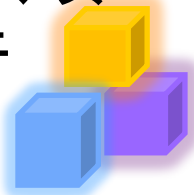
- ✦ 制定官方「貧窮線」是本屆特區政府的「破天荒」舉措，彰顯政府扶貧工作的決心
- ✦ 自2013年制定「貧窮線」後，這是第三次公布扶貧委員會按年編制的貧窮情況分析
- ✦ 按年更新「貧窮線」，有助了解貧窮情況、評估政策成效及引導政策制定
- ✦ 「貧窮線」在社會上已漸被廣泛接納，為討論本港貧窮問題提供客觀指標和共同基礎
- ✦ 「貧窮線」分析亦引發坊間其他相關的學術及政策研究，讓社會就貧窮問題作多角度探討





「貧窮線」分析引發多項跟進研究，有助深入了解貧窮問題

- ✦ 扶貧委員會在「貧窮線」框架下進行跟進研究，包括：
 - 殘疾人士貧窮情況 (已完成及發表)
 - 收入流動性研究 (進行中)
 - 少數族裔的社會及經濟特徵 (進行中)
 - 貧窮住戶的開支模式 (進行中)
- ✦ 其他相關的學術及政策研究，例如：香港大學正進行「探討香港貧窮問題及其紓緩措施」研究，該項目獲香港賽馬會行政長官社會資助計劃撥款進行





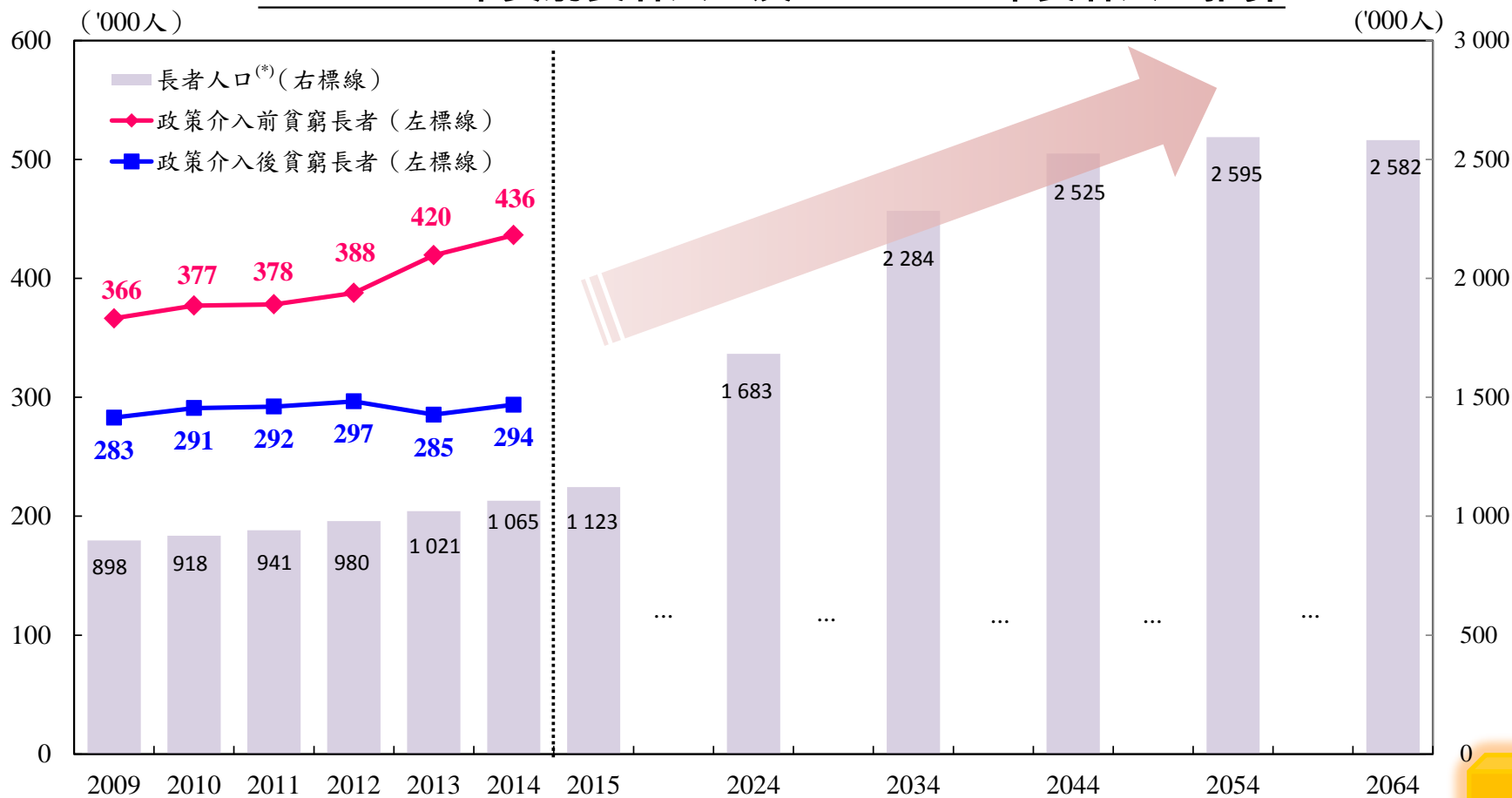
但「貧窮線」有局限性

- ✦ 採用相對貧窮概念，統計上貧窮人口永遠存在
- ✦ 只計算收入，不計算資產，「低收入、高資產」人士會被界定為貧窮人口，因而誇大貧窮情況
- ✦ 在評估政府政策介入的扶貧成效、目前只包括恆常現金措施，未能全面反映其他政策成效，例如獲政府高度資助的公共房屋計劃
- ✦ 上述局限，加上本港人口持續老化，貧窮數據改善將面對極大難度，社會對此現象應有足夠認知



人口持續老化，貧窮人口會隨退休長者人口增長而上升，貧窮數據再顯著下跌的空間有限

2009-2014年貧窮長者人口及2015-2064年長者人口推算



註：(*) 為本港年中整體長者人口數目 (不包括外籍家庭傭工);2009年至2014年為實際數字，2015年及以後為推算數字。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查、人口統計組，及香港人口推算2015-2064。



「貧窮線」不是「扶貧線」，政府政策須扶貧、防貧兼備

- ✚ 政府福利措施的申請資格並非與「貧窮線」門檻掛鈎
- ✚ 福利措施不單具扶貧作用，亦惠及較高貧窮風險的住戶 (at-risk-of-poverty-households)，防止他們跌入貧窮，例如處於收入中位數的50%至60%的住戶





2014年貧窮人口數據的主要分析





2014年經濟持續溫和增長

✦ 勞工需求殷切

- 新增職位：21 200個
- 總就業人數創新高：3 749 200人
- 失業率低企：3.3%

✦ 基層勞工收入續見增長

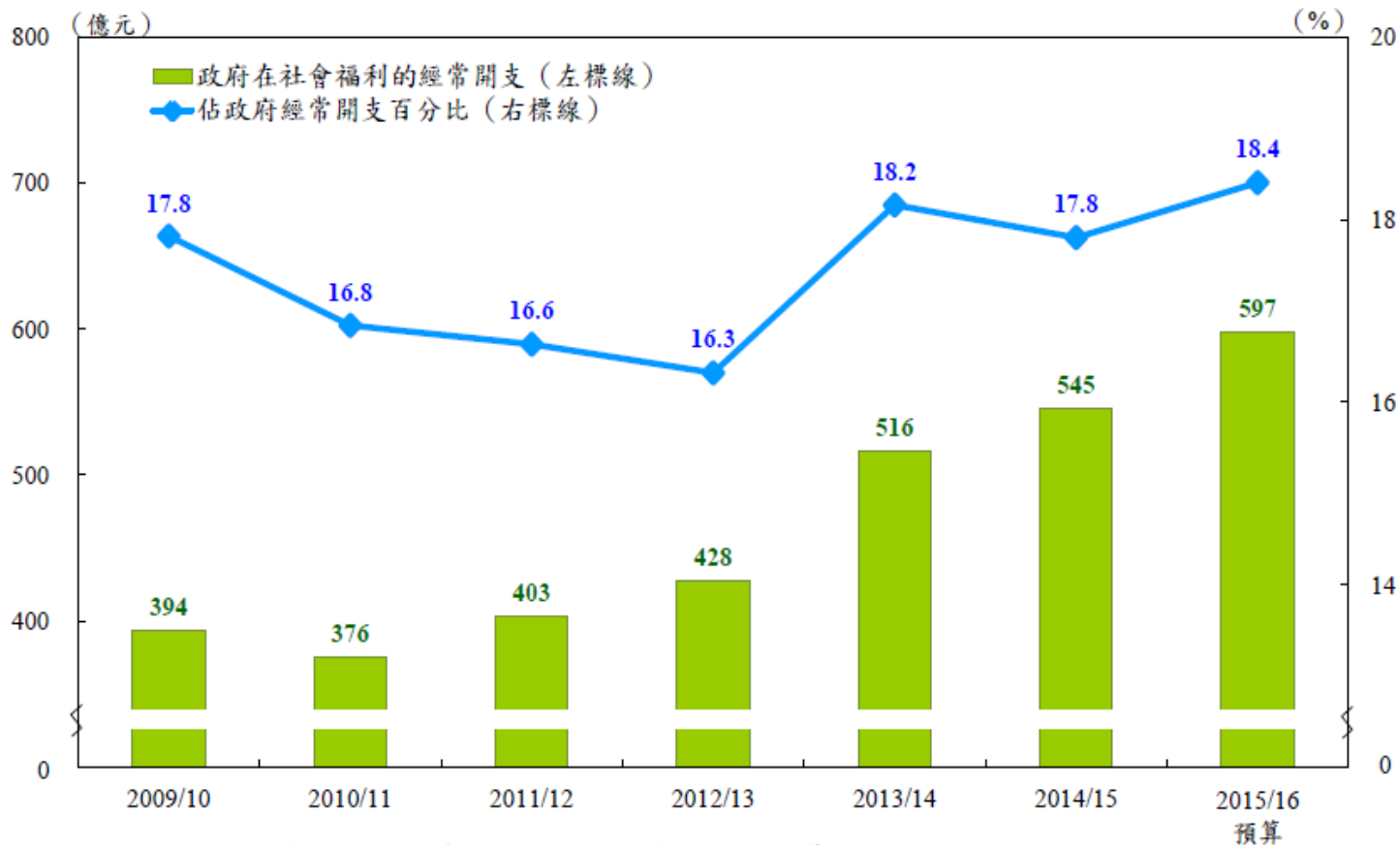
- 全職僱員最低十等分的平均就業收入，較2013年增加4.7%





政府投放在扶貧工作的資源持續增加

2009/10 – 2015/16 年度政府在社會福利方面經常性開支

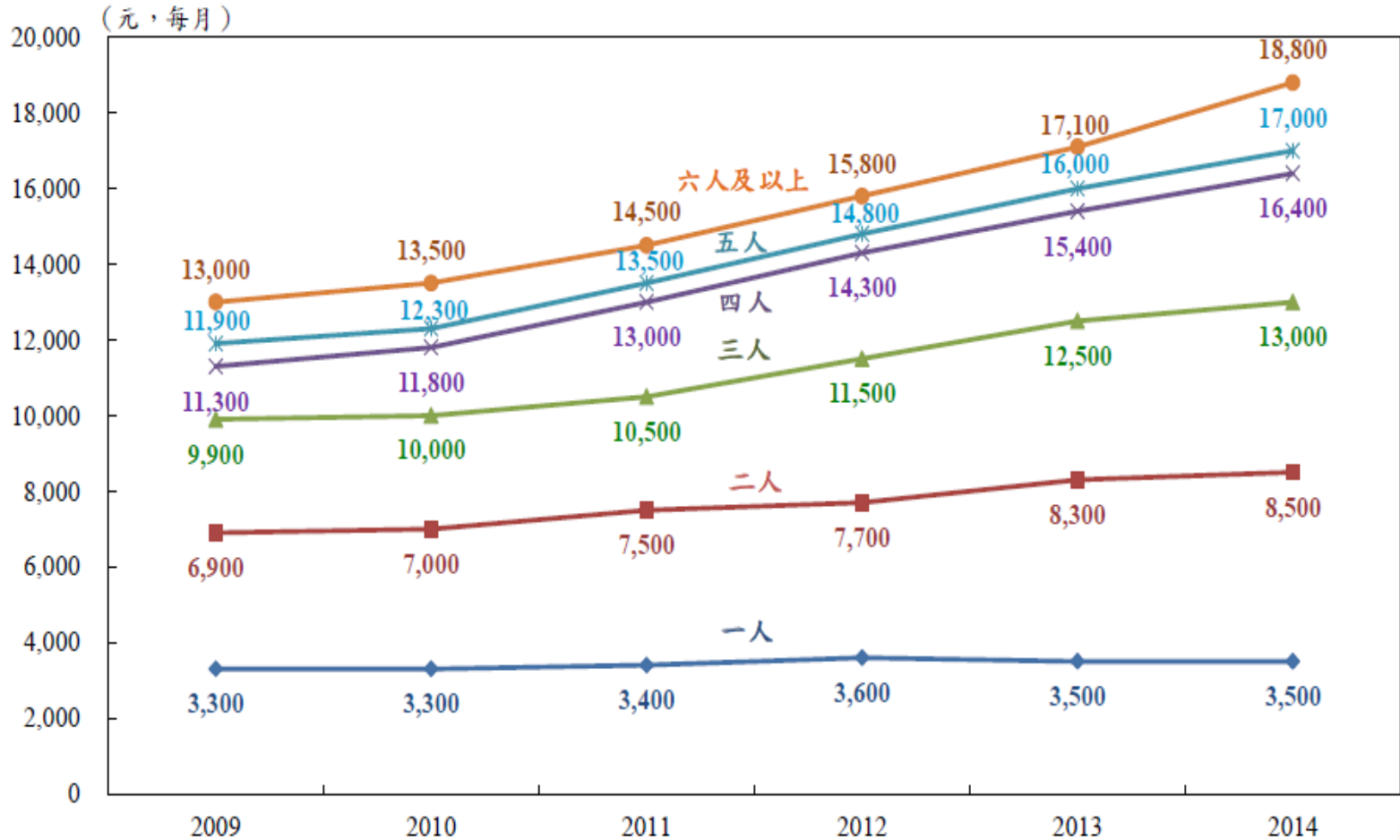


註： 2013/14年度及之前為實際數字，2014/15年度為修訂預算數字。
資料來源： 財經事務及庫務局。





「貧窮線」門檻隨住戶收入改善而上升



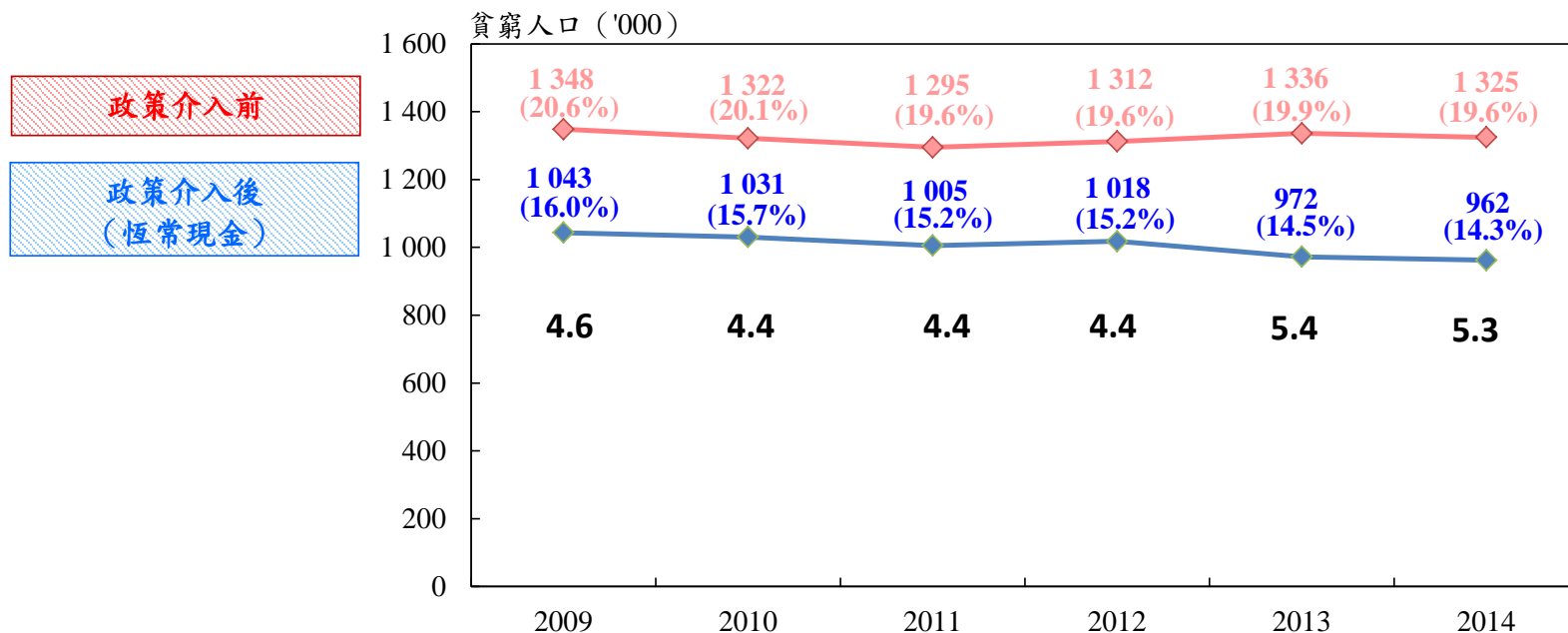
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

「貧窮線」以政府介入前每月住戶收入息中位數的50%劃線



恆常現金政策介入後，2014年的貧窮人口減至96萬，貧窮率則跌至14.3%，兩者皆處於過去六年來的低位

2009-2014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
政策介入前	541	536	530	541	555	555
政策介入後 (恆常現金)	406	405	399	403	385	383

註：()括號內數字為相應的貧窮率。

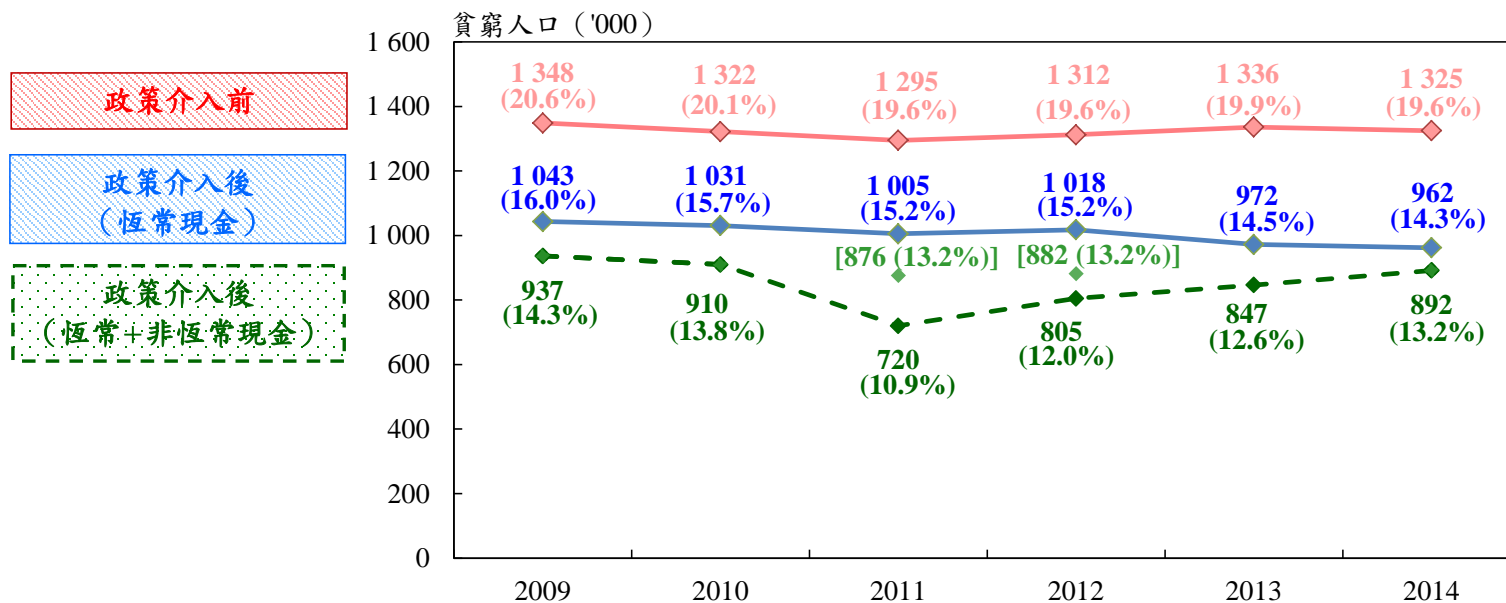
黑色數字為貧窮率減幅

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查



一次性現金紓困措施亦具扶貧成效

2009-2014年計及非恆常現金項目的貧窮人口及貧窮率

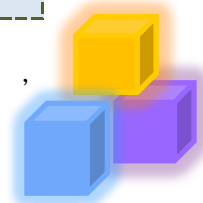


貧窮住戶 ('000)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
政策介入前	541	536	530	541	555	555
政策介入後 (恆常現金)	406	405	399	403	385	383
政策介入後 (恆常現金+非恆常現金)	361	354	281 [339]	312 [341]	333	355

註： () 括號內數字為相應的貧窮率。

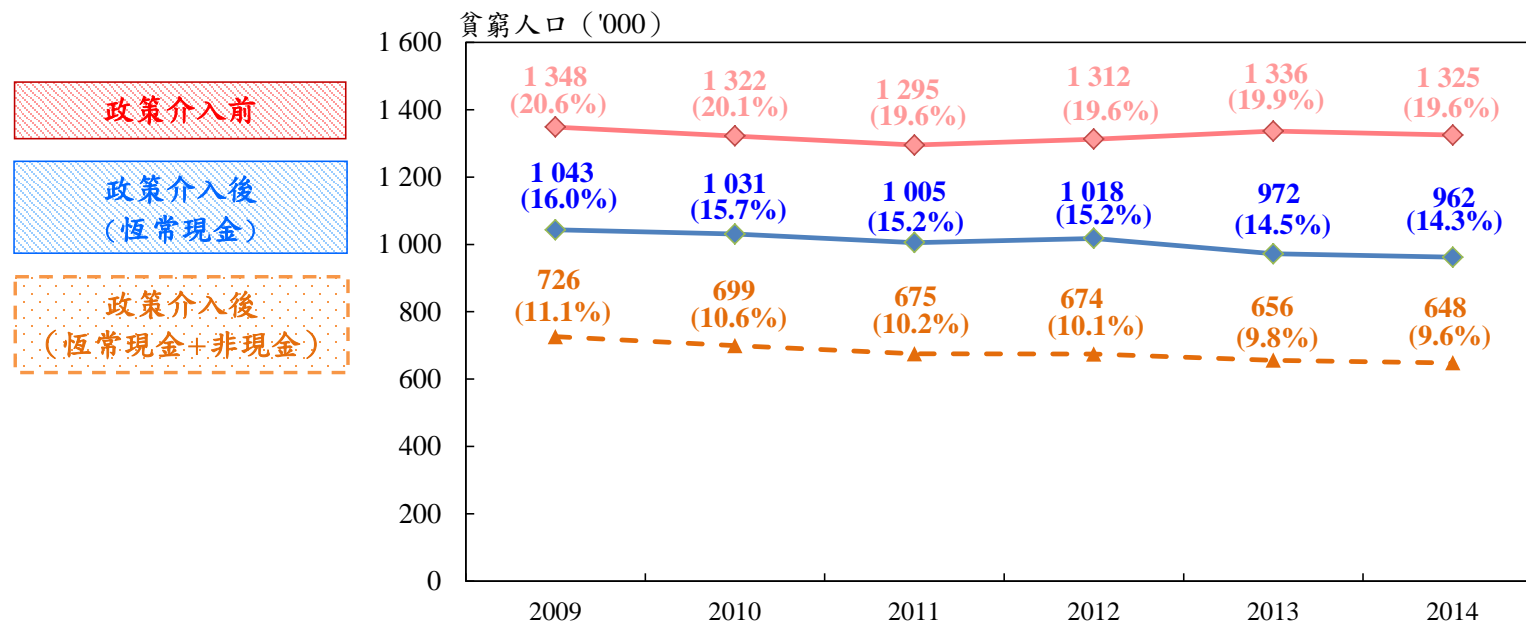
[] 方括號內數字為計入非恆常措施但撇除「6,000元計劃」的貧窮數字。由於只有2011年及2012年涵蓋「6,000元計劃」，故此2013及2014年沒有相關數字。

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

2009-2014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
政策介入前	541	536	530	541	555	555
政策介入後 (恆常現金)	406	405	399	403	385	383
政策介入後 (恆常現金+非現金)	284	278	271	272	269	271

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。



2014年貧窮狀況概覽

	貧窮住戶	貧窮人口	貧窮率
政策介入前	56萬 (55萬)	132萬 (134萬)	19.6% (19.9%)
政策介入後(恆常現金)	38萬 (38萬)	96萬 (97萬)	14.3% (14.5%)
政策介入後 (恆常現金+非恆常現金)	36萬 (33萬)	89萬 (85萬)	13.2% (12.6%)
政策介入後 (恆常現金+非現金支援)	27萬 (27萬)	65萬 (66萬)	9.6% (9.8%)

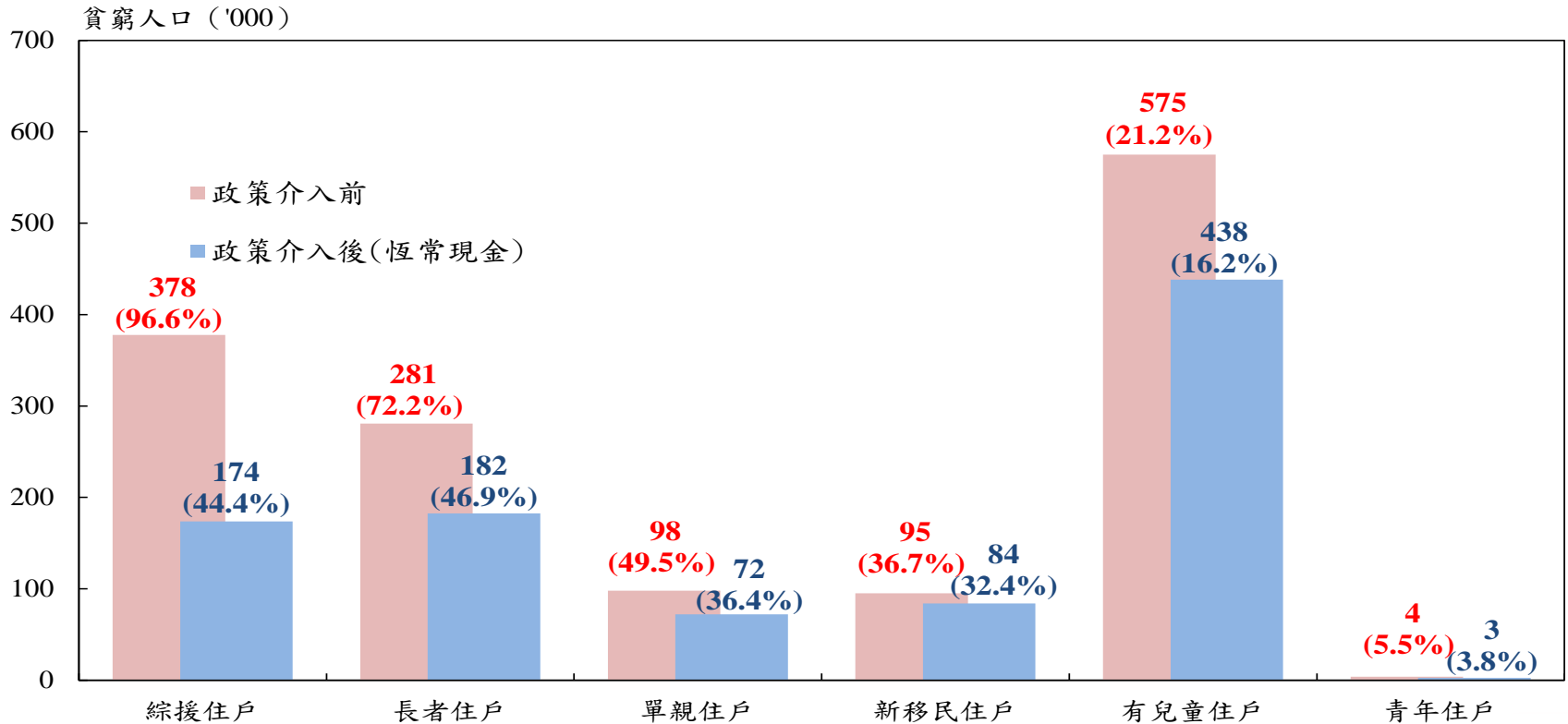
註： () 括號內為2013年數字。
資料來源： 政府統計處綜合住戶統計調查。





各社會群組的貧窮情況均有改善

- 政府政策介入後，2014年的貧窮情況繼續出現廣泛改善，大部分社會經濟群組的貧窮人口及貧窮率在介入後均有所下跌



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





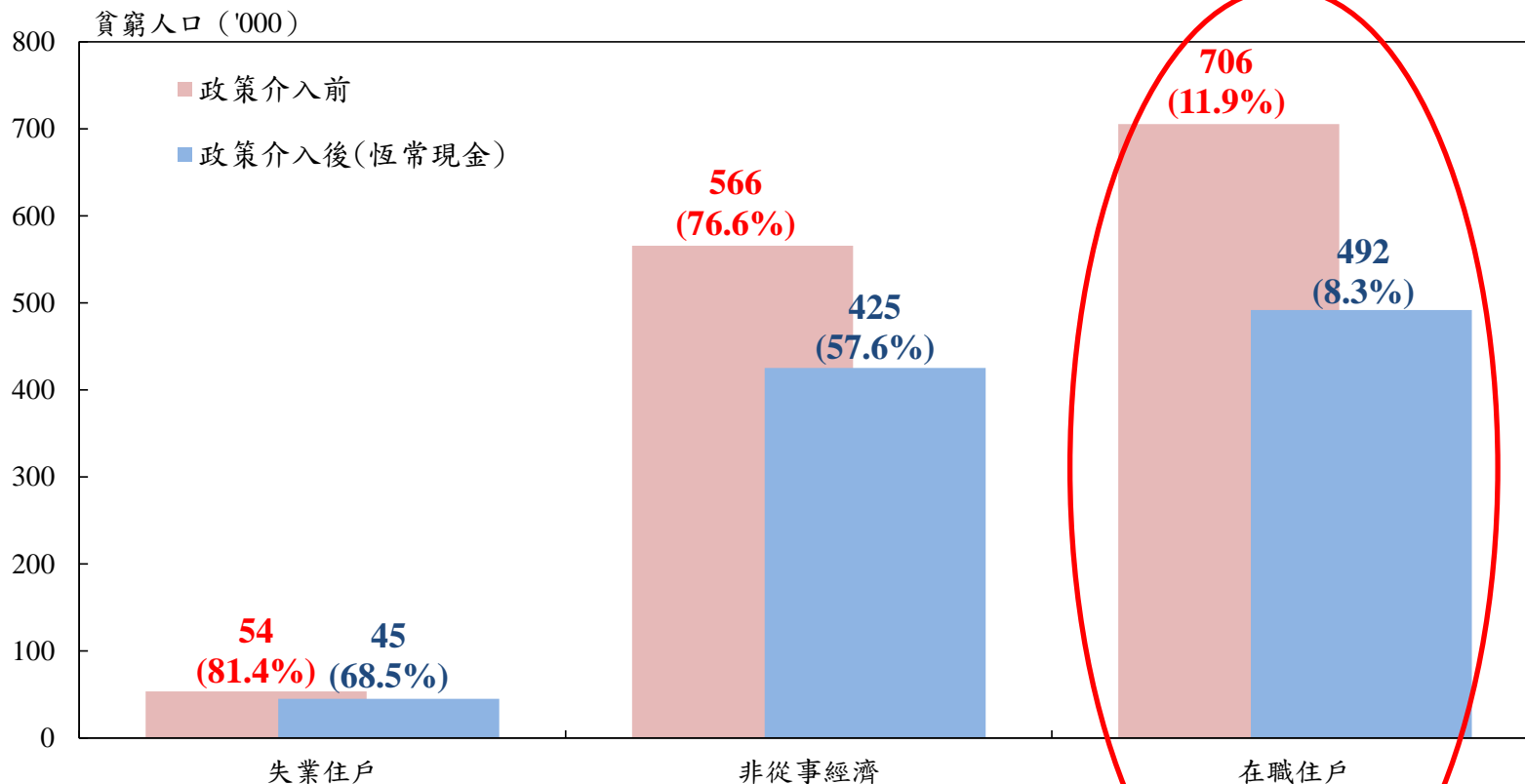
各社會群組的貧窮情況均有改善 (續)

- 2014年的整體貧窮率比2013年下降0.2個百分點。不同的群組的貧窮率均有改善，跌幅由0.2至5.6個百分點不等

住戶組別	貧窮率變化 (百分點) (2014年相比2013年)
綜援住戶	-5.6
長者住戶	-2.1
單親住戶	-0.4
新移民住戶	-4.1
有兒童住戶	-0.3
青年住戶	-0.2



在職住戶的貧窮率仍然顯著低於其他住戶，而且相比2013年亦有改善



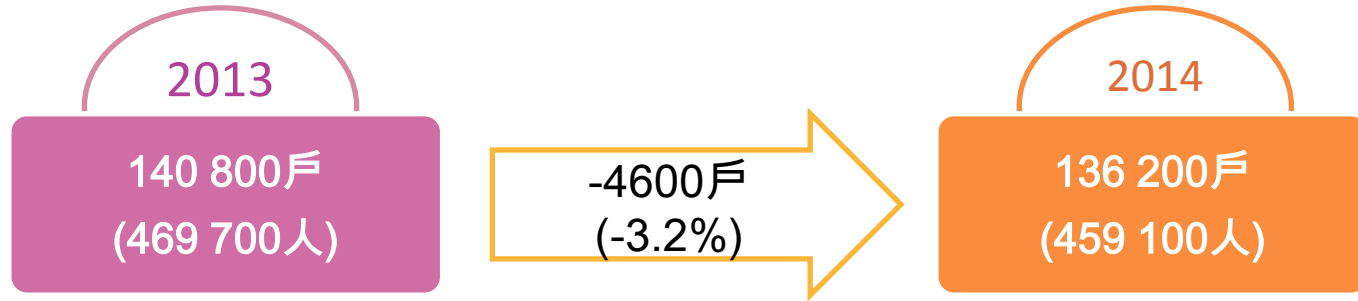
政策介入後相比2013年的變化

貧窮人口 ('000)	-2	+17	-25
貧窮率 (百分點)	+1.9	-0.6	-0.4

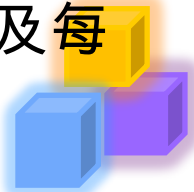
註： () 括號內數字為相應的貧窮率。
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。



非綜援在職貧窮問題持續平穩，仍需關注



- ✦ 2014年，非綜援在職貧窮戶的數目輕微下降，但差不多14萬貧窮戶仍需關注
- ✦ 這些住戶人數偏多，超過8成是3人及以上家庭，每戶大多只有1名成員工作，住戶內超過3成為兒童及長者成員，負擔沉重
- ✦ 2016年第二季推出的「低收入在職家庭津貼」可為這些住戶提供針對性的支援，預計可惠及20萬戶家庭(約70萬人，包括約17萬兒童及青年)，有助降低貧窮率2個百分點。這措施涉及每年額外30億元的政府開支



按地區劃分，貧窮人口較集中的地區，長者人口比例均比整體較高



2014年按區議會分區劃分的貧窮率



註：為恆常現金政策介入後的貧窮率。





觀察及總結



觀察(一)：就業是脫貧的最佳途徑； 自力更生依然是港人核心價值

- 相對2013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顯著下降 –

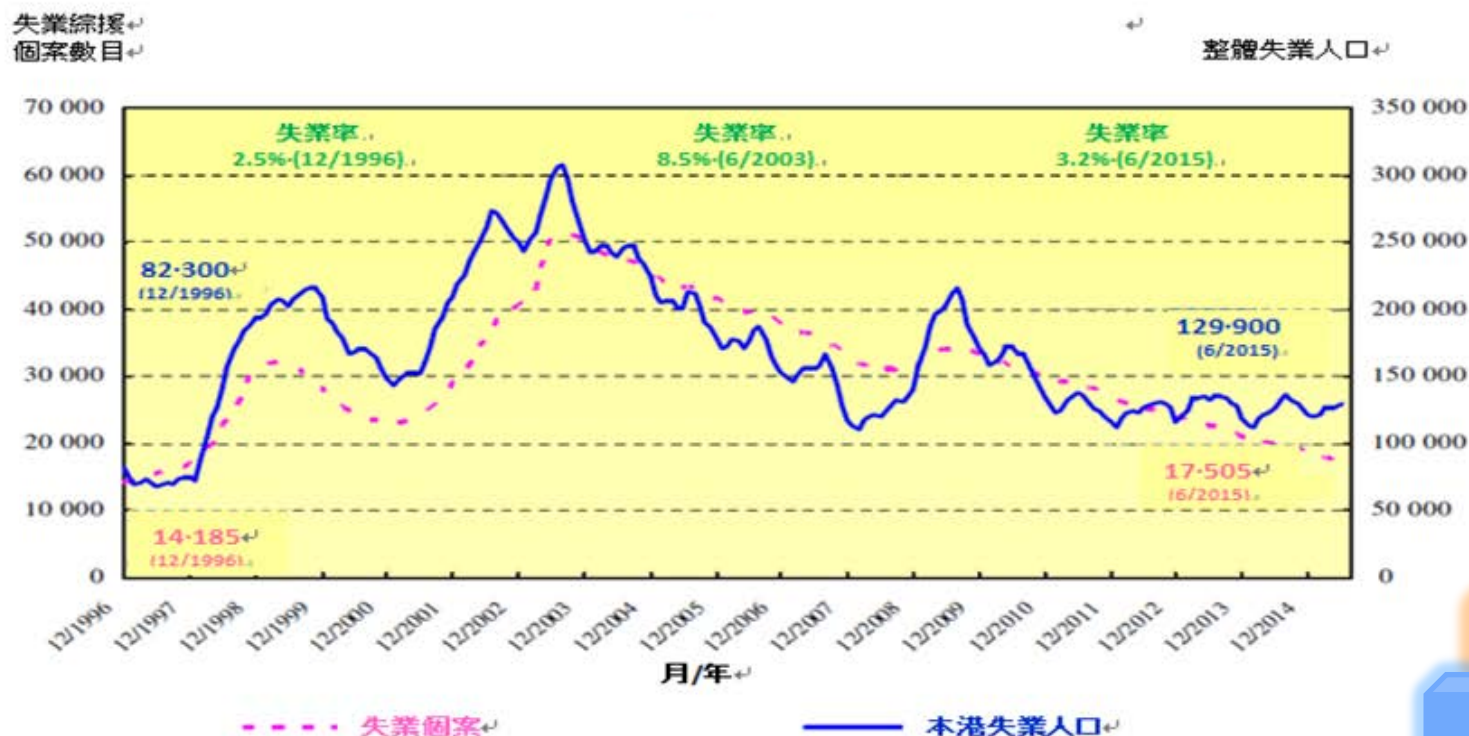
政策介入前貧窮人口			
	2013	2014	年度變幅
在職住戶	729 100	705 500	- 23 600
失業住戶	59 700	53 600	- 6 000
綜援住戶	397 100	377 800	- 19 300

- 印證在經濟穩定發展的情況下，不少人願意重投或進入職場。由於勞工市場偏緊，較低收入住戶亦能受惠，家庭收入有所改善。

觀察(一)：就業是脫貧的最佳途徑； 自力更生依然是港人核心價值 (續)

截至今年8月底，領取綜援個案數目已連續53個月下降，個案數目248 247宗。低收入及失業類別個案已連續下降約6年，分別跌至新低的6 800宗及17 400宗

失業綜援個案數目與整體失業率反映經濟向好時，不少受助人選擇工作，脫離安全網，自力更生



觀察(一)：就業是脫貧的最佳途徑； 自力更生依然是港人核心價值 (續)



政策啓示 –

- 持續發展經濟，創造就業，既扶貧，亦紓緩勞動力不足問題
- 提供誘因，鼓勵就業 → 「低收入在職家庭津貼」
- 開拓多元經濟，為基層人士，特別是青年人，提供優質就業機會，促進向上流動



觀察(二)：扶貧措施越具針對性，扶貧效果越顯著； 公屋的扶貧效應最為明顯

- 公屋涉及龐大公共資源，雖然不是現金資助，但為基層市民提供實質的住屋支援。公屋的扶貧成效遠高於綜援 –

	2014年 投放金額 (億元)	貧窮住戶 受惠金額的 比率 (%)	貧窮率減幅 (百分點)	脫貧人口
綜援	148	97.6	3.0	204 200
長者生活津貼	110	45.5	1.6	107 800
傷殘津貼	25	35.8	0.3	24 500
高齡津貼	31	35.3	0.2	16 600
公屋	297	35.1	3.7	251 600

觀察(二)：扶貧措施越具針對性，扶貧效果越顯著； 公屋的扶貧效應最為明顯 (續)

政策啓示

- 在公共財政的限制下，公帑須用得其所，聚焦處理社會上不能自助人士
- 公屋將繼續是政府改善基層家庭生活的重要措施
- 研究如何將公屋的扶貧成效納入主體分析，以優化貧窮線框架

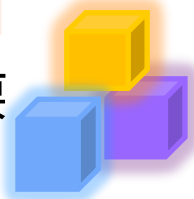


觀察(三)：長者貧窮情況須更深入分析，以識別有需要人士

- ✦ 整體長者人口較2013年增加了約44 000人。但未來人口老化將會非常急速，長者人口比率在20年間會大幅上升約15個百分點，平均每年增加約60 000名長者
- ✦ 長者大多沒有工作收入，易在統計上被界定為貧窮，令整體貧窮數據大幅改善空間有限，長者貧窮率會被推高，高估長者貧窮情況更加嚴重

	2009年	2014年	增幅人數	增幅百分比 (%)
政策介入前貧窮長者人口	366 500	436 400	70 000	19.1
政策介入後貧窮長者人口	282 900	293 800	10 900	3.9
領取綜援的長者人數	109 200	116 500	7 300	6.6
非領取綜援的貧窮長者報稱有經濟需要的比例	18.0% (2010)	14.2% (2014)		

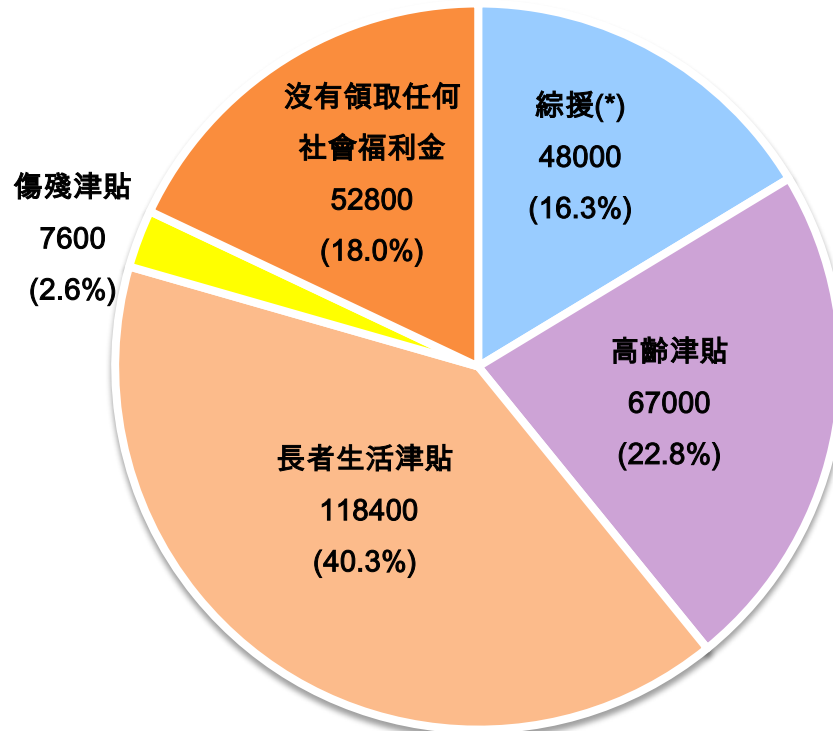
- ✦ 2014年，20 300名領取長者生活津貼的貧窮長者仍表示有經濟需要





觀察(三)：長者貧窮情況須更深入分析、以識別有需要人士(續)

- 分析長者貧窮率，要留意兩點
- 第一，社會保障覆蓋面廣，超過8成的貧窮長者已受惠



2014年政策介入後貧窮長者按社會保障計劃情況劃分

註：此為「綜合住戶統計調查」的估算數字，與社會福利署的行政記錄並不完全吻合

(*) 指有關長者領取綜援

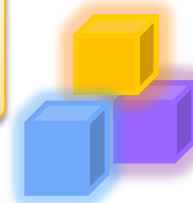
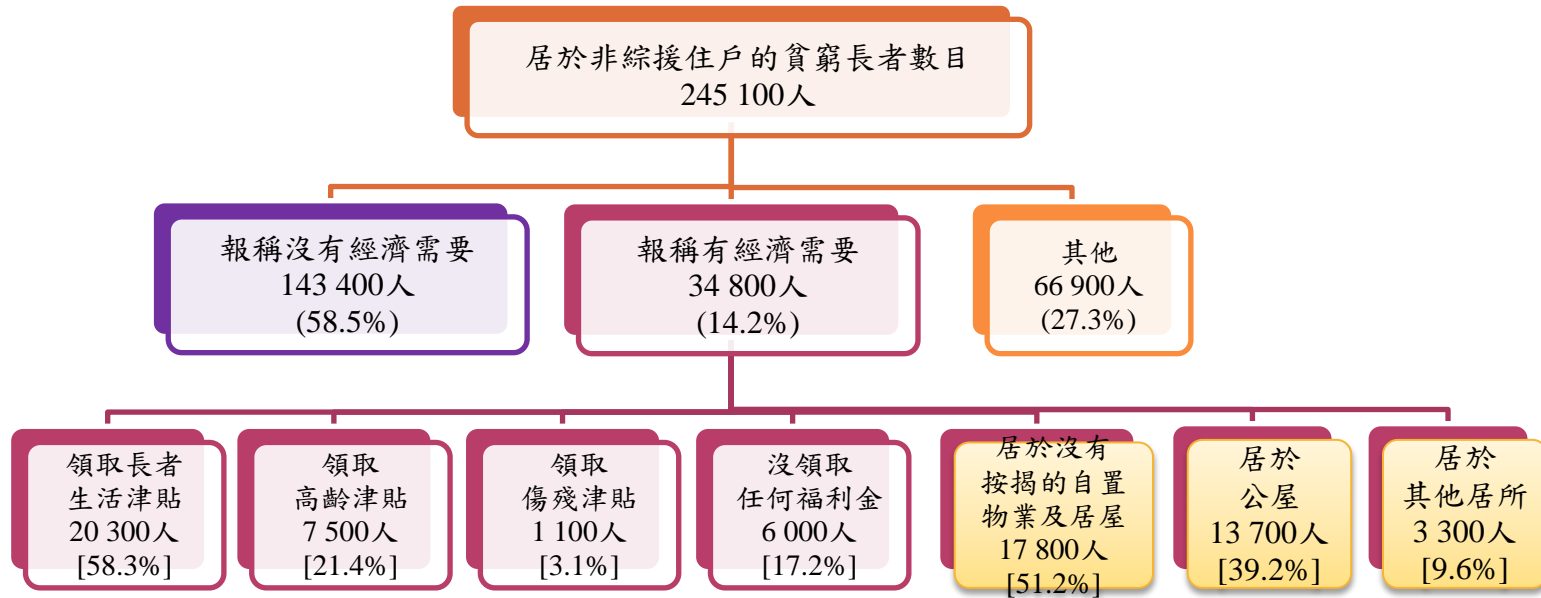
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查





觀察(三)：長者貧窮情況須更深入分析、以識別有需要人士(續)

- 第二，25萬名非綜援長者中，超過一半報稱沒有經濟需要。報稱有經濟需要的不足35 000人，當中包括兩萬多名領取長者生活津貼的長者，顯示須要進一步關顧的長者遠較貧窮線下的長者為低
- 值得注意的是，「貧窮線」分析下，沒有收入的退休長者會被界定為貧窮，當中會包括了「低收入、高資產」人士，貧窮情況會被高估

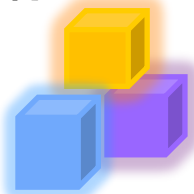




觀察(三)：長者貧窮情況須更深入分析、以識別有需要人士(續)

政策啓示

- 要有效應對長者貧窮問題，應聚焦分析貧窮線下報稱有經濟需要的長者
- 長者貧窮與退休保障息息相關，但不應只着眼收入保障，對日常生活需要協助長者，醫療，安老服務等同樣重要
- 歡迎社會在今年年底的退休保障公眾諮詢，多作討論





現屆政府扶貧工作具顯著成效

- 自2012年起，政策介入後的貧窮人口和貧窮率均出現明顯下降。2014年的整體貧窮人口為96萬，是連續第二年處於100萬以下，並為2009年以來的新低
- 2014年貧窮率減幅為5.3個百分點，顯著高於2012年及以前的幅度，顯示政府的扶貧工作成效





繼續落實現屆政府扶貧藍圖

- ✦ 鼓勵就業，自力更生
- ✦ 扶貧委員會作為政策平台，探討適切的政策措施，為有需要群組提供支援
- ✦ 開展更多關愛基金的援助項目
- ✦ 鼓勵推行社會創新項目，解決社會問題





展望未來

- ✦ 隨著人口老化，加上基層就業受內部經濟動力變化影響，扶貧工作越具挑戰性
- ✦ 按行政長官理念，繼續強化教育及培訓，致力發展經濟以創造就業機會，尤其是可促進青年人向上流動的優質職位
- ✦ 今年12月推出退休保障公眾諮詢為期半年，與社會討論如何改善有需要長者的晚年生活保障
- ✦ 於2016年第2季推出「低收入在職家庭津貼」，其扶貧成效將於2017年公布的貧窮報告內反映
- ✦ 繼續監察貧窮情況，並優化「貧窮線」框架





謝謝

