

研究有關減貧事宜小組委員會

有關在職貧窮的報告

香港特別行政區

立法會

2006年2月

研究有關減貧事宜小組委員會
有關在職貧窮的報告

目 錄

章	頁
1 引言	1 – 3
2 貧窮與在職貧窮的概念	4 – 7
3 香港的在職貧窮人士	8 – 15
4 在職貧窮的成因及在職貧窮家庭面對的問題	16 – 21
5 紓解在職貧窮的策略及建議	22 – 27
6 建議摘要	28
附件	
A 研究有關減貧事宜小組委員會委員名單	
B 曾向研究有關減貧事宜小組委員會表達意見的非政府機構及個別人士的名單(截至2005年12月)	

附錄

- I 世界各地的堅尼系數
- II 在2004年11月3日立法會會議上就“改善貧富懸殊的情況”動議而獲通過的議案措辭
- III 扶貧委員會成員名單及職權範圍
- IV 在2005年3月2日立法會會議席上由馮檢基議員就“對扶貧委員會的期望”動議而獲通過的議案措辭
- V 文獻內有關在職貧窮的一些定義
- VI 就業、失業和就業不足的定義
- VII 按住戶人數及就業人數(不包括外籍家庭僱工)劃分而最少一位成員是就業人士及住戶每月入息少於住戶每月入息中位數一半的家庭住戶數目(1998年及2005年第二季)
- VIII 按職業及每月就業收入劃分而最少一位成員是就業人士及住戶每月入息少於住戶每月入息中位數一半的家庭住戶數目(1998年及2005年第二季)
- IX 按區議會分區劃分而最少一位成員是就業人士及住戶每月入息少於住戶每月入息中位數一半的家庭住戶數目(1998年至2004年)

- X 綜合社會保障援助計劃下“低收入”個案的統計數據(衛生福利及食物局局長於2003年11月26日立法會會議上回應李卓人議員質詢的答覆)
- XI 愛爾蘭國家經濟社會論壇
- XII 愛爾蘭的“防貧”程序
- XIII 英國的就業稅務補助

第1章：引言

背景

1.1 本港的堅尼系數(Gini Coefficient)¹由1982年的0.451上升至2001年的0.525，引起立法會議員、非政府機構、不同專業的研究人員及學者深切關注和廣泛討論。國際社會普遍同意，某地區的堅尼系數若高於0.4，即表示當地人民收入的差距擴大。

1.2 世界銀行指出，各地的堅尼系數根據各自進行的住戶調查結果編製，而各地收集數據的方式及數據類別均不盡相同，因此，嚴格而言，不同地區的堅尼系數不能直接比較。不過，在香港，有些研究(例如香港社會服務聯會(下稱“社聯”)在2004年進行的“貧窮化及貧富懸殊——香港的貧窮情況”研究)指出，即使本港近年經濟已經復甦，本港收入差距的情況仍較許多亞洲及西方國家嚴重。舉例而言，美國(2000年)、英國(1999年)、新加坡(1998年)及印度(1999年)的堅尼系數分別是0.408、0.36、0.425及0.325。選定地區的堅尼系數載於附錄I。

1.3 2004年11月3日，立法會通過馮檢基議員就“改善貧富懸殊的情況”提出的議案，該議案促請政府採取多項措施，包括設立跨部門委員會研究本港的貧窮問題，制訂減少貧窮的策略，以及協調相關的措施。經修訂的議案措辭載於附錄II。

¹ 堅尼系數(Gini Coefficient)於1910年代由意大利統計學家Corrado Gini制訂，普遍用於量度社會上收入分布不平均的程度。堅尼系數的數值介乎0與1之間，而系數的數值越高，表示社會上收入分布不平均的程度越大。根據政府統計處，香港的堅尼系數並沒有考慮稅收和社會福利可減少住戶收入分布不平均的效應。

小組委員會

1.4 上述議案獲通過後，立法會內務委員會於2004年11月12日成立小組委員會，研究有關減貧事宜。小組委員會由馮檢基議員出任主席，目前有17位成員。小組委員會的委員名單載於附件A。

1.5 為協助小組委員會進行工作，立法會秘書處曾進行多項資料研究，探討海外國家採取的反貧窮策略，以及本港向有需要人士發放財政援助的各項計劃的基準。秘書處亦曾擬備資料摘要，就香港貧窮問題的成因及嚴重程度進行文獻綜覽及研究。此外，小組委員會亦就香港的貧窮情況及減少貧窮的可行措施，徵詢非政府機構及學者的意見。曾向小組委員會表達意見的非政府機構及個別人士的名單載於附件B。

1.6 小組委員會的首項工作，是說服政府成立跨部門委員會，由有關政策局及不同利益相關團體的代表組成，負責制訂解決貧窮問題的全面策略。小組委員會的目標，是與跨部門委員會合作，並監察跨部門委員會在香港進行的減貧工作。小組委員會曾於2004年12月致函前任行政長官，強烈要求成立此委員會。前任行政長官於數星期後在其施政報告內宣布成立扶貧委員會(請參閱下文第1.8段)。

1.7 2005年9月，小組委員會代表團出訪英國及愛爾蘭，以深入瞭解該兩個國家採取的反貧窮策略和措施，以及其成效。代表團的職務訪問報告已另行提交內務委員會[立法會CB(2)1001/05-06號文件]。

扶貧委員會

1.8 前任行政長官在2005年1月5日發表施政報告時，宣布成立扶貧委員會。該委員會由財政司司長主持，成員包括政府官員、立法會議員、工商界人士、非政府機構和專家學者。根據施政報告，扶貧委員會的職責，是“從宏觀角度研究在經濟、就業、教育和培訓等方面的扶貧工作，也會探討具體措施扶助

年老、殘疾、單親的貧困人士，尤其是要幫助在職但低收入的人士”。

1.9 小組委員會部分委員認為，扶貧委員會應有權制訂扶貧政策及推行扶貧措施。該等委員認為，扶貧委員會應有來自草根階層及勞工界的代表，因為他們真正瞭解貧窮人士的需要。他們亦要求扶貧委員會提高透明度及問責性。

1.10 2005年1月27日，政府公布扶貧委員會的成員組合及職權範圍(請參閱附錄III)。對於扶貧委員會只是一個不具行政或法定權力的諮詢委員會，同時沒有草根階層的代表，小組委員會部分委員感到失望。

1.11 小組委員會部分委員亦批評政府沒有為扶貧委員會及非政府機構提供減貧的新資源，亦沒有採取措施減減跨代貧窮。為向政府表達議員的關注，立法會在2005年3月2日會議上辯論馮檢基議員就“對扶貧委員會的期望”提出的議案。議案獲得通過，其措辭載於附錄IV。

1.12 2005年4月，政府尋求小組委員會支持成立扶貧委員會秘書處，並開設額外職位，為期兩年。雖然小組委員會大部分委員支持成立扶貧委員會秘書處，部分委員認為，政府並無誠意為解決貧窮問題作出長遠承擔。部分委員亦表示，難以就沒被列入扶貧委員會議程或工作計劃內的事項(例如在香港推行退休社會保障制度的可行性)，與政府及扶貧委員會交換意見。

小組委員會的工作計劃

1.13 小組委員會決定集中研究數個範疇的議題，以期提出具體的建議，供政府考慮並作出回應。小組委員會同意優先處理兩個議題，即在職貧窮及貧窮婦女。本報告闡述有關在職貧窮的研究。

1.14 小組委員會將於2006年年初研究貧窮婦女的議題，完成研究後便會提交報告。

第2章：貧窮與在職貧窮的概念

貧窮的概念

2.1 自70年代以來，不同國家就貧窮的概念及量度進行廣泛討論和多項研究，亦有大量文獻論及此等問題。有關的研究及文獻從不同角度研究貧窮問題，並評估各種量度模式對不同經濟體系及文化的效用和適用情況。

2.2 “貧窮”的概念基本上有3個，即“僅足生存”、“基本需要”和“相對匱乏”²。在20世紀初，家庭收入若“不足以獲取最低生活所需以維持身體有效活動”，這些家庭便被界定為處於貧窮狀況(ROWNTREE, 1901年, 第86頁)。不過，其後認為“僅足生存”的概念並不適當，因為這概念將人類的需要理解為主要是身體上的需要(即食物、居所及衣服)，並無顧及社會需要。

2.3 “基本需要”的概念在70年代提出。這概念包含以下兩項元素：基本家庭開支和必不可少的社會服務(例如公共交通、衛生、教育及文化設施)。不過，這些詞彙的定義頗為粗疏，不同經濟體系尚未就如何衡量基本需要訂定周密而一致的準則。根據Peter TOWNSEND的理論²，“我們越是把貧窮的概念收窄為收入不足以提供個人物質及設施的基本所需，便越容易辯稱，只要國民的物質財富有所增長，即能夠克服貧窮現象”。反之，“若我們把貧窮的概念擴闊至包括收入亦不足以應付基本的社會需要，例如衛生和福利、履行家庭和公民責任，以及參與社會事務等，這樣，增長所包含的組成部分自必更為複雜”。就後者而言，貿易關係及其他體制關係須重新組合和重新分布。

² 貧窮的定義主要依據Peter TOWNSEND在《貧困的國際分析》(The International Analysis of Poverty)內所作的分析。

2.4 “相對貧窮”的概念在70年代以後提出，以配合時代變遷的需要和不同經濟體系的差異。大致而言，若人們的生活條件(例如食物、設施、各項標準及服務等)完全缺乏或不足，以致他們不能擔當作為社會一分子的角色、參與應有的關係，以及依循應有的風俗習慣行事，這些人便會被視為相對匱乏。在“相對匱乏”的概念中，收入臨界線根據家庭的成員人數及種類釐定。家庭收入若低於這臨界線，有關家庭便被視為遭受社會孤立或排斥，未能積極投入社會。在部分有關貧窮的文獻中，收入臨界線是以隨意方式定於某一收入水平，例如在富有至貧窮人士的收入分布中，以最低十分之一(10%)或五分之一(20%)人士的收入作為臨界線，或以低於收入中位數一半的收入水平作為臨界線。

2.5 現時，國際社會傾向採用貧窮的一般定義，即涵蓋上述3個貧窮概念的定義。根據2001年聯合國經濟、社會和文化權利委員會的聲明，“貧窮”的定義是“缺乏有尊嚴地生活的基本能力”。這個定義廣泛地涵蓋與貧窮有關的特點，例如飢餓、低教育水平、歧視、弱勢情況及被社會孤立。

2.6 據歐洲理事會(2004)，倘若人們的收入及資源嚴重不足，以致其生活未能達到身處社會所普遍接受的水平，即屬貧窮。他們可能面對失業、低收入、居住環境惡劣、醫護服務不足等多重困境，並在追求終身學習及參與文化康體活動等方面遇到障礙。此外，他們往往會被孤立及邊緣化，無法參與社會上其他人視為慣常的經濟、社會及文化活動，其基本權利也可能受到限制。

2.7 世界銀行(2004年)以下述文字界定“貧窮”：“貧窮是飢餓。貧窮是缺乏棲身之所。貧窮是生病而不能看醫生。貧窮是不能上學及不識字。貧窮是沒有工作，是對未來感到恐懼，過一天活一天。貧窮是不潔的食水令小孩生病而死亡。貧窮是沒有權力，沒有代表權及自由。”

2.8 世界銀行發表的《2000至2001年世界發展報告》，訂明貧窮的多個範疇，包括 ——

- (a) 低收入及消費；
- (b) 教育、營養及人文發展水平偏低；
- (c) 容易受傷害；
- (d) 被社會排斥；及
- (e) 獲得社會資本的機會。

2.9 《2000至2001年世界發展報告》確定社會上量度貧窮程度的指標，即收入及消費水平、嬰兒死亡率、小學入學率，以及面對危險時的容易受傷害程度及享有社會／政治權利的指標。報告亦促請各國就下述3個範疇採取行動 ——

- (a) 透過公平增長、更容易進入市場及擴充資產，以提高貧窮人士的經濟機會；
- (b) 透過國家機構對貧窮人士的需要作出更適當的回應，及消除排斥婦女、族裔及種族，和弱勢社群的社會障礙，以便利充權；及
- (c) 藉預防及管理經濟衝擊，並制訂機制減少導致貧窮人士受傷害的因素，以加強保障。

在職貧窮的概念

2.10 “在職貧窮”的概念由國際勞工組織提出，意指在職者的收入不足以使其本人及其家人的收入高於貧窮臨界線。根據這概念，在決定某家庭或住戶是否處於貧窮時，所考慮的是家庭總收入，而非個人收入。

2.11 根據《2004至05年度世界發展報告》，過往的經驗有力證明，開創良好的就業機會，是幫助人們脫貧的最佳方法。

2.12 國際勞工組織倡議，必須透過提高生產力和開創就業機會，才可減少貧窮及在職貧窮。國際勞工組織認為，單是工作不能讓窮人擺脫貧窮，他們需要的是具“生產力”的工作。理論上，增加生產力可提高工資，讓工人為家庭賺取更高薪金及／或減少工作時間。增加生產力涉及多項複雜的事宜，包括科技發展、投資、基建發展、人力資本質素，以及教育和醫護制度等。

2.13 美國、加拿大、澳洲，以及歐盟曾討論在職貧窮的問題。人們普遍同意，在職貧窮是指那些全職工作、或每年最少工作6個月，或在某段期間工作時數超過指定時數、而其收入低於臨界線的人。在職貧窮的定義差異很大。若絕對以金錢作為量度基準，則根據家庭是否有能力購買適當生活水平基本所需的一籃子貨品及服務，以界定在職貧窮。另一方面，若相對以金錢作為量度基準，則以“金錢替代”(佔收入中位數或平均數的某個百分比)來界定貧窮，金錢替代被視為達致適當生活水平所需的收入。

2.14 在歐盟及法國，量度在職貧窮的低收入臨界線，分別是等值家庭收入中位數的60%及50%。美國訂有聯邦貧窮線以界定在職貧窮。該等國家文獻中有關在職貧窮的定義載於附錄V。

第3章：香港的在職貧窮人士

香港對在職貧窮的定義

3.1 在香港，有關貧窮的文獻及資料研究主要分析香港整體的貧窮情況及特定的弱勢社群，而有關於在職貧窮的專項研究並不多。在職貧窮的現象往往被納入有關貧窮的一般分析內。

3.2 根據國際勞工組織的定義，在職貧窮指在職者的收入不足以使其本人及其家人的收入高於貧窮臨界線。香港雖然沒有正式的貧窮線或貧窮臨界線，很多研究(例如社聯進行的“香港低收入家庭統計概覽”研究)認為，倘家庭每月收入低於成員人數相同的家庭的收入中位數一半，該家庭即屬於貧窮家庭或低收入家庭。雖然如此，部分非政府機構採用基本需要或基本開支的概念，以決定低收入家庭是否未能負擔基本開支。

3.3 雖然不同的經濟體系採用不同的基準或定義以量度貧窮，小組委員會普遍同意，在職貧窮指在職者的收入僅可應付其家庭的基本開支。小組委員會認為，如家庭中至少有一名成員是就業人士，而家庭每月收入低於成員人數相同的家庭的收入中位數一半，即屬在職貧窮家庭。

香港在職貧窮的特徵

收入低於中位數的家庭

3.4 小組委員會曾向政府統計處(下稱“統計處”)索取統計資料，以便深入瞭解每月收入低於中位數的家庭的特徵或概況。統計處採用的住戶、住戶入息及就業人口³的定義載於附錄VI。小組委員會察悉，根據統計處綜合住戶統計調查收集所得的數據，2005年第二季，所有家庭的每月收入中位數與1998年比較有所下降。2005年第二季，所有家庭的每月收入

³ “就業人口”的定義載於統計處的綜合住戶統計調查報告。就業人口指“在統計前7天內從事一些工作賺取薪酬或利潤，或有一份正式工作的15歲及以上人士”。

中位數為15,600港元，而不同家庭成員人數的家庭每月收入中位數載於表1——

表1 —— 1998年及2005年第二季所有家庭的家庭每月收入中位數

家庭成員人數	1998年			2005年第二季		
	家庭每月收入中位數(港元)	家庭數目	佔該年家庭總數的百分比	家庭每月收入中位數(港元)	家庭數目	佔該年家庭總數的百分比
1人	7,600	276 900	14.12%	6,000	346 100	15.19%
2人	15,000	397 500	20.27%	13,000	540 000	23.7%
3人	19,000	430 500	21.95%	17,000	557 700	24.48%
4人	20,000	502 200	25.6%	19,600	553 300	24.29%
5人	22,000	237 800	12.12%	20,700	202 700	8.9%
6人或以上	26,700	116 600	5.94%	22,200	78 200	3.43%
總計	18,000	1 961 500	100%	15,600	2 278 100	100%

3.5 根據統計處提供的數據，2005年第二季，家庭每月收入中位數低於收入中位數一半的家庭共有417 600個(佔所有家庭的18.33%)，較1998年的369 500個這類家庭上升13%。

3.6 2005年第二季，在上文所述的417 600個家庭中，170 400個家庭最少有一名在職成員，屬於本研究所界定的在職貧窮家庭。這類在職貧窮家庭佔全港家庭總數的7.48%，大部分為3人及4人家庭(66%，或112 600個家庭)。表2顯示最少有一名在職成員及家庭收入低於收入中位數一半的家庭數目。

表2 —— 1998年及2005年第二季最少有一名在職成員及家庭收入低於收入中位數一半的家庭數目

家庭成員 人數	1998年		2005年第二季	
	家庭每月 收入中位數 的一半 (港元)	家庭數目 (最少有一名 在職成員)	家庭每月 入息中位數 的一半 (港元)	家庭數目 (最少有一名 在職成員)
1人	3,800	6 900	3,000	2 900
2人	7,500	25 800	6,500	25 500
3人	9,500	44 500	8,500	52 000
4人	10,000	48 500	9,800	60 600
5人	11,000	30 500	10,350	22 200
6人或以上	13,350	16 900	11,100	7 200
總計	9,000	173 100	7,800	170 400

3.7 小組委員會察悉，雖然在1998至2005年期間，在職貧窮家庭的數目尚算穩定，但這些家庭的每月收入普遍下降(請參閱下文第3.13段)。小組委員會亦察悉，與1998年比較，在2005第二季，家庭中有兩名在職成員的數目比例大幅上升，而這些家庭的在職婦女比例亦顯著增加。1998年，家庭中有一名及兩名在職成員的數目分別為157 500及14 900個，而到2005第二季，該兩類家庭的相應數目分別為144 700及24 200個(附錄VII)。這些家庭的在職婦女人數亦由1998年的50 100增至2005年第二季的73 300。

就業人士的年齡

3.8 根據統計處的數據，在職貧窮家庭中較年輕組別(20至29歲及30至39歲)的就業人數增加15%，即由1998年的19 100人增至2005年第二季的22 000人。不過，在同一期間，20至29歲年齡組別的失業人數亦由37 800人增至47 800人，增幅為26%。就20至29歲年齡組別而言，小組委員會認為沒有就業的人數比例(68.5%)頗高。部分委員及非政府機構亦觀察到，與1998年比較，現時沒有就業或找不到工作的年輕人所佔的比例較高。

3.9 小組委員會察悉，在職貧窮家庭中，40至49歲及50至59歲年齡組別的就業人數(包括男女)自1998年起有所增加。1998年，該兩個組別的就業人數分別是74 300人及29 200人，分別佔在職貧窮家庭中該等年齡組別人口的48.4%及27%。2005年第二季，該兩個年齡組別的相應就業人數是80 700人(43.2%)及39 000人(30%)。

3.10 40至49歲及50至59歲年齡組別的就業人口雖然有所增加，但該兩個年齡組別的失業人數亦同時增多。1998年，該兩個年齡組別的失業人口分別是79 200人及45 500人，佔在職貧窮家庭中該等年齡組別人口的51.6%及42%。2005年第二季，該兩個年齡組別的相應數字是106 000人(56.8%)及91 200人(70%)。小組委員會察悉，該等年齡組別的失業人數增幅大大高於就業人數的增幅。這情況可能是因人口老化，以及適合中年人的工作機會有所減少所致。

3.11 1998年及2005年第二季在職貧窮家庭中，不同年齡組別的就業及失業人數載於表3及表4——

表3 —— 在職貧窮家庭的就業人數

	1998年			2005年第二季		
	男性	女性	總計	男性	女性	總計
年齡組別						
0-9歲	-	-	-	-	-	-
10-14歲	-	-	-	-	-	-
15-19歲	2 100	1 600	3 700	*	*	3 500
20-29歲	11 300	7 700	19 100	11 700	10 200	22 000
30-39歲	36 600	12 500	49 100	20 600	15 800	36 500
40-49歲	56 000	18 300	74 300	50 900	29 900	80 700
50-59歲	22 800	6 400	29 200	25 900	13 200	39 000
60歲或以上	12 500	3 700	16 100	9 200	2 500	11 600
總計	141 400	50 100	191 500	120 000	73 300	193 300

(* 由於抽樣誤差較大，小數值的數字不會顯示。因進位關係，數字相加起來可能與相應的總數略有出入。)

表4 —— 在職貧窮家庭的失業人數

	1998年			2005年第二季		
	男性	女性	總計	男性	女性	總計
年齡組別						
0-9歲	73 700	68 500	142 200	55 100	52 400	107 500
10-14歲	49 000	49 600	98 600	53 500	49 500	103 000
15-19歲	37 900	39 100	77 000	44 800	46 700	91 500
20-29歲	16 100	21 700	37 800	24 000	23 800	47 800
30-39歲	13 100	58 500	71 600	13 600	50 700	64 400
40-49歲	20 000	59 200	79 200	33 500	72 500	106 000
50-59歲	18 500	27 000	45 500	35 600	55 600	91 200
60歲或以上	126 500	142 000	268 600	147 200	155 800	302 900
總計	354 800	465 600	820 400	407 200	507 100	914 300

就業人士的職業及收入

3.12 根據統計處的數據，在職貧窮家庭的就業人士大部分從事低技術工作，例如文員、服務業工人、店鋪售貨員、工藝工人、機器操作員及非技術工作(附錄VIII)。非技術工人包括小販、家務助理及清潔工人、信差、私人護衛員、看更、貨運工人、電梯操作員、建造業雜工、包裝工人及漁農業雜工。小組委員會察悉，與1998年比較，在2005年第二季，在職貧窮家庭中就業人士受僱於店鋪銷售及服務行業的人數有所增加，而受僱為工藝工人的人數則有所減少。這情況符合近期的趨勢，即服務業工人及售貨員的需求增加，但低技術工作(例如工藝工人)的需求則日漸減少。

3.13 小組委員會亦察悉，在職貧窮家庭的就業人士現時所賺取的薪酬遠低他們於1998年所得的工資。2005年第二季，74 100人入息少於5,000元，較1998年屬於這收入組別的37 900人增加兩倍(附錄VIII)。這些人士中，39 100人在2005年第二季入息少於3,000元，而在1998年，同一入息組別的人有17 000人。與此同時，月入高於10,000元的就業人數，從1998年的22 000人大幅減少至2005年第二季的3 300人。

按居住地區劃分的在職貧窮家庭的分布

3.14 小組委員會從統計處的數據察悉，在2004年，較多在職貧窮家庭居住於偏遠地區，例如屯門及元朗，以及“工業”區，例如觀塘及葵青(附錄IX)。相對而言，居住於中環、西區和灣仔區的在職貧窮家庭數目較少。這情況與綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃受助人按地區分布的結果一致，即較多綜援受助人在觀塘、元朗、葵青及屯門居住，上述有關綜援個案的數據是衛生福利及食物局局長為回應陳婉嫻議員於2005年5月4日立法會會議上的質詢而提供的。部分委員認為，偏遠的新市鎮及前工業區就業機會不足，是造成該等地區低收入家庭比例較高的主要原因。

綜援計劃下的“低收入”家庭

3.15 根據社會福利署推行的綜援計劃，任何人及其家庭若每月可評估的收入總額不足以應付綜援計劃下認可的每月需要總額，即符合資格領取綜援。在評估家庭的資產時，符合既定條件的成員的培訓津貼和就業所得的收入，可獲豁免計算，以既定的數額為上限。綜援計劃下的“豁免計算入息”規定旨在鼓勵綜援受助人找尋工作和繼續就業。15歲或以上受助人在擔任一份新工作後的首月收入，可全數獲豁免計算。其後的每月收入可獲部分豁免計算，最高豁免額為每月2,500元。

3.16 小組委員會察悉，截至2005年10月底，在綜援計劃下屬於“低收入”類別的個案有17 963宗。“低收入”個案是指個案的申請人年齡介乎15至59歲，身體健康正常而每月從工作中所賺取的收入不少於1,430元，以及每月工作不少於120小時，但家庭的可評估收入總額仍低於綜援計劃下所認可的每月需要總額。表5顯示“低收入”綜援計劃個案的收入來源。

表5 —— 綜援計劃下“低收入”個案的收入來源(2004年11月至2005年10月)

合資格的家庭成員人數	每月平均可領取的援助金額 *(元) (a)	每月其他收入的平均數額 (元) (b)	每月可供使用的資產 (元) (c) = (a) + (b)
1人	1,806	2,230	4,036
2人	3,731	3,611	7,342
3人	4,950	4,588	9,538
4人	5,985	5,037	11,022
5人	7,539	5,432	12,971
6人或以上	9,801	6,187	15,988

註：*指扣除可評估收入後實際可領取的綜援金額。

3.17 衛生福利及食物局局長於2003年11月26日回應李卓人議員於立法會會議上提出的質詢時，按組別、性別、教育程度及職業，提供“低收入”類別綜援申請人的分項數字，現夾附於本報告(附錄X)。根據衛生福利及食物局局長答覆中所提供的資料，截至2003年10月底，屬“低收入”的綜援申請人具有下述特徵——

- (a) 59%的綜援申請人年齡介乎40至54歲之間；
- (b) 61%的綜援申請人只具小學或以下的教育程度；
- (c) 大部分綜援申請人從事低技術工作，例如售貨員(7%)，看更／守衛(11%)，一般清潔工人(16%)或雜工(18%)；及
- (d) 61%的綜援申請人每月收入低於5,500元。

3.18 小組委員會亦察悉，衛生福利及食物局局長在2005年5月4日回應陳婉嫻議員於立法會會議上提出的質詢時所作的回應，綜援計劃下的“低收入”個案數目，由1998年的7 348宗增至2004年的16 176宗，增幅超過兩倍。

3.19 由於綜援計劃下的“低收入”個案是本港在職貧窮家庭的組成部分，小組委員會認為，在制訂協助在職貧窮人士的措施時，應計及此等個案的特徵。

第4章：在職貧窮的成因及在職貧窮家庭面對的問題

在職貧窮的成因

4.1 小組委員會認為，香港在職貧窮的問題，是由多項社會經濟因素造成，非政府機構、學者及勞工組織近年進行的多項研究，均有此結論。小組委員會大部分委員認為，下述因素是造成香港在職貧窮問題的主要原因——

- (a) 由於經濟轉型、工業遷移內地及高技術工業發展，造成低技術工作流失；
- (b) 當局未能因應經濟轉型作出周詳的人力規劃及協調各項有關政策及措施；
- (c) 公私營企業過分着重削減成本，傾向於僱用短期或兼職工人；
- (d) 政府服務外判，加上對承辦商監管不足，以致部分承辦商剝削工人，支付不合理低薪及削減工人權益；
- (e) 弱勢社羣(例如新移民及少數族裔人士)未能享有平等機會；
- (f) 因有需要應付某些特別需求(例如在家庭周期的某些階段中需要照顧年幼子女)，以致一些家庭的勞動人口參與率偏低；及
- (g) 缺乏就業機會、社會孤立帶來的問題及因居住在偏遠地區而需支付高昂的交通費。

4.2 小組委員會認為，經濟轉型及生產方式的改變，是造成多個地方(包括香港)出現在職貧窮的主因。現今資訊科技發展迅速，廣泛應用於工業及服務行業，以致市場上體力勞動及低技術工作流失。自80年代以來，香港有大量生產工業遷移內地，以利用當地相對低廉的土地／物料成本和大量的勞動力。香港從生產為本及勞工密集的經濟走向以服務為主及知識型的經濟，市場上需要更多專業及技術人員，取代低技術及體力勞動工人。

4.3 小組委員會認為，政府過去數年沒有積極面對經濟轉型。由於當局缺乏遠見，亦沒有採取配套政策，因而未能適應全球發展及本港經濟的轉變，以致近年香港及其勞動人口的競爭力下降。本港很多工人教育水平偏低，他們難以趕上着重知識及科技的現代經濟。此外，勞工市場亦發生錯配情況，不單中年工人受影響，年輕畢業生亦然，他們很多找不到適合的工作。部分委員認為，沒有妥善協調的政府政策以解決經濟轉型的問題，令本港的失業和在職貧窮問題日趨惡化和遲遲未獲解決。

4.4 小組委員會部分委員指出，在職貧窮問題的癥結，是收入不足及生活費用高昂。小組委員會察悉，很多人即使找到工作，他們近年的每月收入已下降。部分委員認為，很多行業(包括公私營機構)趨向僱用兼職或短期工人。很多僱主及管理人員為增加公司或機構的競爭力，過分着重削減成本，轉而以較低薪酬及較少福利聘用兼職或臨時職員，令僱員的實得工資減少，尤其是低技術工人，例如文員、店鋪售貨員、保安員及體力勞動工人。

4.5 部分委員亦指出，近年越來越多政府服務外判，但當局對承辦商監管不足。部分服務承辦商剝削工人，沒有向僱員支付按合約訂明的工資。部分承辦商為節省成本，削減僱員應有的權益(例如用膳時間及休息日)。雖然政府曾要求承辦商付予僱員的工資，不得低於市場上相若工作的平均每月工資，但

仍有工人投訴⁴所得工資低於訂明的數目，以及僱主違反僱傭合約。

4.6 小組委員會察悉，弱勢社羣(例如內地新移民及少數族裔人士)在尋找工作時未能享有平等機會。他們當中很多人未能找到合適的工作，可賺取足以維持家計的收入。非政府機構主張向新移民及少數族裔人士提供額外的支援，使他們能融入本地社區及有更多機會享用社會資源。

4.7 小組委員會亦察悉，在家庭周期的某些階段，會出現某些特別需求，例如部分婦女因子女年幼而留在家中照顧他們，以致一些家庭在某些階段的的勞動人口參與率偏低，收入因而減少。

4.8 小組委員會部分委員指出，社會孤立是造成在職貧窮問題的主要因素，特別是在偏遠新市鎮，例如天水圍及屯門居住的人。當局最初的規劃，是為這些新市鎮提供適當的基本設施，並由區內的工業開創足夠的就業機會，使新市鎮能自給自足。不過，由於經濟轉型，這些新市鎮的就業機會不多。此外，這些地區的居民需支付高昂的交通費，限制了他們前往其他地方以及享用社會資源的機會。

在職貧窮人士及其家庭面對的困難

4.9 小組委員會認為，在職貧窮家庭在應付日常開支方面，所面對的問題較領取綜援金的家庭為多，因為後者可自動享有不同形式的財政援助，以應付日常開支。就此，小組委員會曾就4人在職貧窮家庭及家庭成員人數相同的綜援家庭可以享有的各種財政援助作一比較。

⁴ 2004年5月6日，政府公佈政府服務合約的一項強制性工資規定，用作評審標書。在這項強制性規定下，投標者須付予其非技術工人的每月工資，如低於招標時政府統計處最新發表的《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業／職業的平均每月工資(與平均每日正常工作時數和平均每月標準工作日數有關)，則其投標建議將不獲考慮。政府其後在2005年4月制訂一份政府服務的標準僱傭合約。

4.10 案例的家庭有4名成員，包括失業的健全申請人、全職照顧家庭的妻子，以及兩名子女，年齡分別是16歲及7歲。根據表6，這個綜援家庭每月可領取9,229元，此數不包括其他特別津貼，以支付學費、購買眼鏡、與就學有關的選定項目費用及考試費。上述家庭如有成員需接受公共醫療服務，亦可透過醫療收費減免機制獲得減免全數收費。

表6 —— 4人綜援家庭可領取的綜援分項金額

認可需要	可領取的金額 (港元)	備註
標準金額	5,090	1名健全成人 HK\$1,145 1名家庭照顧者 HK\$1,395 2名健全兒童 HK\$1,275 x 2
特別津貼 ⁵		
租金	3,500 ⁶	以每月3,545港元為上限
水費／排污費 (11港元 x 4)	44	津貼額視乎共用水錶的人數而定
學生膳食津貼	195	政府既定的數額
往返學校的交通開支	400	實際所需費用(通常按可供選用的最廉宜交通工具計算)
總額	9,229	

資料來源：社會福利署(2005) 網址：http://www.info.gov.hk/swd/html_eng/
[2005年12月曾登入]

⁵ 不包括其他特別津貼，以支付眼鏡費、學費、考試費及與就學有關的選定項目的費用。

⁶ 根據房屋委員會，在2003至04年度，公營租住房屋的每人平均居住面積為11.5平方米，而每平方米的每月租金介乎22.6港元至69.8港元。就此，4人家庭的居住面積預計為46平方米，應付的租金介乎1,040港元至3,211港元。

4.11 小組委員會察悉，月入9,800元的4人在職貧窮家庭不合資格領取綜援，因為這家庭的可評估收入高於綜援計劃下的認可需要。雖然這家庭仍可領取其他援助計劃下發放的津貼，例如學費津貼、學校書簿津貼、學生車船津貼及醫療收費減免，但可能不合資格享有公屋家庭的租金援助。與上文第4.10段所述的綜援家庭比較，月入9,800或以下的在職貧窮家庭可能難以應付生活開支。若這類在職貧窮家庭並非在政府資助的公屋居住，或在偏遠地區居住，需支付高昂的交通費用，情況會更加惡劣。

4.12 小組委員會理解到，在職貧窮家庭收入有限，為維持生計，會努力節省非必要的開支。結果，在職貧窮家庭會盡量不參與社交活動、或不參加培訓或自我提升計劃，因為這些活動都花費金錢。此類家庭的子女若不合資格領取學校活動開支津貼，亦不會參與有關活動。長遠而言，此類家庭被摒於主流活動之外，較少機會提升技能和改善生活。這些家庭及其子女由於備受社會孤立，將更難擺脫跨代貧窮。

4.13 小組委員會亦理解到，在職貧窮人士往往要面對兩難的局面，即是他們是否應努力工作以賺取僅可糊口的生活，或是應停止工作或只從事兼職工作，以便能符合資格領取綜援金。根據社聯的《香港低收入家庭統計概覽》(2003)，1999至2000年度受訪的2人及4人家庭中，收入最低十分之一的家庭每月支出分別是5,135元和9,346元。支出的分項數字列於下表

	2人家庭	4人家庭
租金	1,209元	1,665元
食物	2,210元	3,947元
交通	409元	844元
其他開支	1,307元	2890元
總計	5,135元	9,346元

4.14 小組委員會察悉，在私人樓宇居住的家庭，租金支出遠高於在公屋居住的家庭。在私人樓宇居住而收入在最低十分之一的4人家庭，須節省其他開支，例如康樂及社交活動的開支。此類家庭差不多沒有餘錢更換家居／電器用品、報讀教育／培訓課程，或應付緊急開支，例如家中成員失業或患病。若此類家庭的父母均須出外工作，家中子女難以得到適當照顧，除非得到其他人的協助。

第5章：紓解在職貧窮的策略及建議

協助在職貧窮人士的目標

5.1 小組委員會普遍認為，政府應增加誘因及援助，鼓勵低收入家庭的健全人士就業和自力更生，讓他們無須倚賴社會福利。一般認為這是打破跨代貧窮循環的重要策略。

5.2 當前的挑戰，是讓在職貧窮人士從工作賺取足夠的收入，應付日常開支，以及避免製造抑制就業的環境。不過，值得注意的是，不少人由於教育程度偏低和缺乏技能，因此賺取收入的能力甚低。對很多人來說，除非工作的收入增加，或有其他措施協助在職貧窮人士維持生計，否則工作不會帶來足夠的收入紓解貧困。小組委員會普遍贊同，在職人士及其家人的生活水平應較沒有工作者為佳。政府應提供某些形式的援助及支援，讓在職貧窮家庭能維持可接受的生活水平。

5.3 小組委員會部分委員(包括屬於自由黨的委員)認為，在制訂措施協助及支援在職貧窮人士及其家人時，政府應研究這類家庭是否合資格申請現時為有需要家庭而設的不同計劃下的財政援助，以及可否調撥此等計劃下的現有資源，協助在職貧窮人士。

5.4 小組委員會曾研究委員提出的下述建議，以減少在職貧窮，並紓解這類家庭所面對的問題。現將該等建議撮述如下，詳細討論載於下文第5.5至第5.22段。

- (a) 在制訂減少在職貧窮的策略時，促進社會人士參與及在職貧窮人士充權；
- (b) 發展經濟及創造就業機會；
- (c) 提供社區支持及發展本地經濟；
- (d) 檢討政府服務的外判安排；

- (e) 訂立最低工資及保障僱員福利；
- (f) 透過教育及培訓提升在職貧窮人士的競爭力；
- (g) 為在職貧窮家庭提供財政援助；及
- (h) 為在職貧窮家庭提供支援服務。

建議紓解在職貧窮的措施

在制訂減少在職貧窮的策略時，促進社會人士參與及在職貧窮人士充權

5.5 部分委員認為，政府及非政府機構沒有充分正視在職貧窮現象，以及在職貧窮人士和其家庭所面對的問題。這些委員建議，政府應設立諮詢平台，並與利益相關者(包括低收入僱員)共同制訂解決在職貧窮問題的策略。政府應以愛爾蘭共和國“國家經濟社會論壇”(National Economic Social Forum)的運作模式為藍本，讓社會不同界別的人士及有關的政策局能共同制訂和推行反貧窮策略。當局應制訂討論具體議題的時間表，並應舉行公聽會蒐集市民的意見。“國家經濟社會論壇”的運作細則載於附錄XI。

5.6 小組委員會部分委員亦建議，政府應促進在職貧窮人士及弱勢社羣充權，使他們能參與制訂影響其日常生活及享有基本權利的決策。這些委員建議，應首先在在職貧窮及弱勢社羣人口比例較高的地方社區或地區推行充權計劃。

5.7 關於在中央層面制訂的政府政策，部分委員建議政府參考愛爾蘭的“防貧”程序(poverty proofing process)。愛爾蘭於1998年制訂防貧機制，讓制訂政策者更關注政府政策對貧窮問題的影響。小組委員會認為，香港的決策者應仔細評估他們制訂的政策會否對貧窮和不公平問題造成影響，以期減少貧窮。愛爾蘭採用的“防貧”指引載於附錄XII。

發展經濟及創造就業機會

5.8 小組委員會普遍同意，促進經濟發展及創造就業機會，是減少貧窮的有效方法，因為就業可以帶來收入、促進自力更生和改善生活條件。不過，由於香港大部分在職貧窮人士的學歷偏低，他們難以在一個偏重高科技的經濟體系找到工作。部分委員建議，政府應致力發展本地製造業，並應鼓勵製造業回流返港。政府亦應為某些可為低技術工人創造就業機會的工業類別(例如物流業、旅遊業及回收業)，提供稅務優惠及資助。

5.9 由於新界北及新界西偏遠地方缺乏就業機會，部分委員建議，政府應制訂具體的誘因，鼓勵各界在這些地方設立工業。此等誘因可包括低地價、稅務優惠，以及增加就業輔導計劃。當上述地方的就業機會增多後，工人將無須長途跋涉尋找工作。他們可大幅節省交通費，以及有更多時間與家人共聚和作個人發展。

提供社區支持及展本地經濟發展

5.10 部分委員指出，由於在職貧窮人士通常需要長時間工作，或沒有固定工作，因此他們難以參與所屬地區的活動，因而較少機會發展個人社交網絡及改善生活質素。部分委員認為，政府應鼓勵非政府機構為在職貧窮家庭建立鄰舍網絡，並推廣鄰舍互助活動，例如協助他們成立合作社。此舉可增加在職貧窮人士的社會資本，使他們有更大機會覓得更理想的工作，從而改善生活質素。

5.11 上述委員亦建議，政府應鼓勵本地經濟發展，例如組織失業工人及家庭主婦，為有需要人士提供收費低廉的家居清潔及維修服務。此舉可為那些並無加入勞動市場的人士提供就業機會，同時讓有需要人士獲得收費低廉的服務，改善其生活條件。就此，政府應考慮制訂措施，鼓勵非政府機構競投所屬地區的小型裝修及清潔服務合約，以便非政府機構能夠加強為地區內的失業人士及有需要人士提供服務。

檢討政府服務的外判安排

5.12 部分委員曾批評，政府把服務外判予承辦商後缺乏監管，以致在勞工市場上無甚議價能力的低技術工人遭受剝削。根據報道，有承辦商實際付予僱員的薪金遠低於合約訂明的水平，亦有承辦商要求僱員長時間工作並削減僱員的應有權益及福利。

5.13 部分委員建議，政府應檢討外判安排 ——

- (a) 減少把服務外判，因為此舉將會導致政府的現有員工失去工作，亦會拖低勞工市場的工資；
- (b) 加強監管合約承辦商有否遵守合約條款，特別是涉及僱員工資及僱員應有權益的條款；
- (c) 在遴選標書時應放棄採用“價低者得”的原則，並應較側重於投標者過往的表現和聲譽；及
- (d) 針對承辦商違反有關保障僱員福利的合約條款訂定制裁措施，例如把違反這類合約條款的承辦商列入“黑名單”，並在所有政府部門進行的同類招標活動中取消他們參與投標的資格。

訂立最低工資及保障僱員福利

5.14 部分委員認為，低工資是造成在職貧窮的主要原因。他們認為，訂立最低工資將有助大大減少在職貧窮，因為這會讓在職人士及其家庭有合理的生活水平。就此，他們建議當局考慮透過參考市場的工資中位數，以及一般家庭的認可基本需要，在政府服務合約中訂定最低工資。有關的最低工資亦應提供予私人機構參考。

5.15 屬於自由黨的委員及其他數位委員反對訂立最低工資的建議。大致而言，他們認為香港是一個自由經濟體系，工人的工資應透過勞工市場按供求情況作出自然調節及由投資環境釐定。這些委員認為，訂立最低工資只會對勞工市場造成負面影響，並會令弱勢社羣及低技術工人更難找到工作。

5.16 小組委員會普遍同意應保障現時《僱傭條例》所訂定僱員應有的法定權益。部分委員認為，政府應在其服務合約中訂定保障僱員權益的強制性條文，例如《僱傭條例》所規定的休息日、法定假期及年假的規定。有關部門亦應加強監管承辦商，防止承辦商剝削工人。

5.17 部分委員建議，倘某些職位空缺的工資低於所有家庭工資中位數一半，勞工處就業科應拒絕刊登這些職位空缺。

5.18 一些委員亦建議，勞工處及有關政策局亦應向違反《僱傭條例》條文的僱主施加更嚴厲的制裁措施。

透過教育及培訓提升在職貧窮人士的競爭力

5.19 小組委員會察悉，大部分在職貧窮人士的學歷水平偏低，以致難以適應日新月異的知識型經濟的發展。由於教育及培訓對提升個人技術和潛能作進一步發展十分重要，委員建議當局應為低技術工人訂定目標更明確的教育及培訓課程，以便他們能在現今社會找到合適的工作。除為中年人士及失業工人開設課程外，政府亦應研究如何協助年青人繼續進修及加強他們的就業能力。就此，政府應考慮為僱主及僱員提供培訓津貼、制訂措施鼓勵僱主給予僱員培訓假期，以及擴大持續進修基金的資助範圍，為低收入僱員提供學費減免。

為在職貧窮家庭提供經濟資助

5.20 部分委員認為，當局應改善綜援計劃，向在職貧窮家庭提供“稅務補助”或資助。雖然綜援計劃現設有豁免計算入息的規定，但這項規定不足以鼓勵綜援受助人從事工作。至於提供資助的形式，當局可發放現金資助，以補足家庭收入，或資

助租金及交通費。部分委員建議，在釐定這類資助的基準時，應參考有關家庭的基本需要。

5.21 這些委員亦指出，為低收入家庭訂定擬議的財政資助計劃時，英國的稅務補助計劃(Tax Credit Scheme)提供有用的參考資料。該稅務補助計劃旨在增加為低收入家庭提供的財政援助，以及鼓勵這些家庭的家長就業。英國的稅務補助為需要照顧至少一名子女的人士及低收入在職成人提供現金福利，鼓勵他們繼續工作。有關稅務補助的詳情載於附錄XIII。

5.22 部分委員亦建議，政府應考慮成立兒童援助基金，以協助低收入家庭的兒童，以及發放津貼，協助低收入家庭的求職者參加求職面試。

為在職貧窮家庭提供支援服務

5.23 部分委員建議，除發放現金援助外，當局亦應在地區層面加強提供支援服務，以提供收費低廉的兒童託管服務、為學童在校內開設補習班，以及為求職者提供就業服務。這些服務既可即時為低收入家庭紓厄解困，亦可提供實際幫助。在舉辦這些支援計劃時，政府應動員社會資源，例如非政府機構、地區組織，以及在職貧窮人士。當局在規劃及營辦這些支援計劃時，應引用社會夥伴及充權的概念。

第6章：建議摘要

6.1 小組委員會普遍同意，政府有責任制訂紓解貧窮的政策及策略。小組委員會贊同下述建議，以減少在職貧窮及紓解該等家庭面對的困難——

- (a) 在制訂減少在職貧窮的策略時，促進社會人士參與及在職貧窮人士充權；
- (b) 發展經濟及創造就業機會；
- (c) 提供社區支持及發展本地經濟；
- (d) 檢討政府服務的外判安排；
- (e) 保障僱員福利；
- (f) 透過教育及培訓提升低收入工人的競爭力；
- (g) 為在職貧窮家庭提供財政援助；及
- (h) 為在職貧窮家庭提供支援服務。

6.2. 至於訂立最低工資的建議，小組委員會認為政府應察悉本報告內就這課題表達的不同意見。

6.3 小組委員會同意，應向政府提交本報告以供考慮及回應。

研究有關減貧事宜小組委員會

委員名單

主席	馮檢基議員, JP
副主席	田北俊議員, GBS, JP
委員	何俊仁議員 李卓人議員 李華明議員, JP (直至2006年1月17日) 吳靄儀議員 周梁淑怡議員, GBS, JP 陳婉嫻議員, JP 梁耀忠議員 劉千石議員, JP (直至2005年10月14日) 劉慧卿議員, JP 鄭家富議員 (直至2005年10月10日) 譚耀宗議員, GBS, JP 石禮謙議員, JP 李鳳英議員, BBS, JP 王國興議員, MH (直至2005年9月26日) 梁家傑議員, SC 梁國雄議員 張超雄議員 湯家驊議員, SC 鄭經翰議員 鄭志堅議員 (直至2005年9月26日)
	(總數：17 位議員)

秘書 李蔡若蓮女士

法律顧問 李裕生先生

日期 2006年1月17日

曾向研究有關減貧事宜小組委員會表達意見的
非政府機構及個別人士的名單
(截至2005年12月)

1. 香港社區組織協會
2. 香港小童群益會
3. 深水埗區議會
4. 關注綜援檢討聯盟
5. 樂施會
6. 香港社會保障學會
7. 香港社會服務聯會
8. 香港社會工作者總工會
9. 香港社會工作人員協會
10. 香港明愛
11. 香港工業總會
12. 香港中文大學社會工作學系助理教授黃洪博士
13. 嶺南大學市場及國際企業學系副教授呂漢光博士

世界各地的堅尼系數

堅尼系數	地區	調查年份
0.244	匈牙利	1999
0.247	丹麥	1997
0.249	日本	1993
0.250	比利時	1996
0.250	瑞典	2000
0.254	捷克共和國	1996
0.258	挪威	2000
0.258	斯洛伐克共和國	1996
0.262	波斯尼亞和黑塞哥維那	2001
0.268	烏茲別克斯坦	2000
0.269	芬蘭	2000
0.282	阿爾巴尼亞	2002
0.282	馬其頓	1998
0.283	德國	2000
0.284	斯洛文尼亞	1998-99
0.289	盧旺達	1983-85
0.290	克羅地亞	2001
0.290	吉爾吉斯共和國	2001
0.290	烏克蘭	1999
0.300	奧地利	1997
0.300	埃塞俄比亞	2000
0.300	加納	1999
0.303	羅馬尼亞	2000
0.304	白俄羅斯	2000
0.308	盧森堡	2000
0.313	哈薩克	2001
0.316	南韓	1998
0.316	波蘭	1999
0.318	孟加拉	2000
0.319	保加利亞	2001
0.319	立陶宛	2000
0.324	拉脫維亞	1998

堅尼系數	地區	調查年份
0.325	印度	1999-2000
0.325	西班牙	1990
0.326	荷蘭	1994
0.327	法國	1995
0.330	巴基斯坦	1998-99
0.331	加拿大	1998
0.331	瑞士	1992
0.333	布隆迪	1998
0.334	也門共和國	1998
0.343	印尼	2002
0.344	埃及	1999
0.344	斯里蘭卡	1995
0.347	塔吉克	1998
0.352	澳洲	1994
0.353	阿爾及利亞	1995
0.354	希臘	1998
0.355	以色列	1997
0.359	愛爾蘭	1996
0.360	意大利	2000
0.360	英國	1999
0.361	越南	1998
0.362	摩爾多瓦	2001
0.362	新西蘭	1997
0.364	約旦	1997
0.365	阿塞拜疆	2001
0.367	尼泊爾	1995-96
0.369	格魯吉亞	2001
0.370	老撾	1997
0.372	愛沙尼亞	2000
0.379	亞美尼亞	1998
0.379	牙買加	2000
0.380	岡比亞	1998

附錄I(續)

堅尼系數	地區	調查年份
0.382	坦桑尼亞	1993
0.385	葡萄牙	1997
0.390	毛里塔尼亞	2000
0.395	摩洛哥	1998-99
0.396	莫桑比克	1996-97
0.398	突尼斯	2000
0.400	土耳其	2000
0.403	幾內亞	1994
0.403	特立尼達和多巴哥	1992
0.404	柬埔寨	1997
0.408	土庫曼	1998
0.408	美國	2000
0.413	塞內加爾	1995
0.425	新加坡	1998
0.426	聖盧西亞	1995
0.430	伊朗伊斯蘭共和國	1998
0.430	烏干達	1999
0.432	圭亞那	1999
0.432	泰國	2000
0.437	厄瓜多爾	1998
0.440	蒙古	1998
0.445	肯尼亞	1997
0.446	喀麥隆	2001
0.446	烏拉圭	2000
0.447	玻利維亞	1999
0.447	中國內地	2001
0.452	象牙海岸	1998
0.456	俄羅斯聯邦	2000
0.461	菲律賓	2000
0.465	哥斯達黎加	2000
0.470	幾內亞比紹	1993
0.474	多米尼加共和國	1998

堅尼系數	地區	調查年份
0.475	馬達加斯加	2001
0.482	布基納法索	1998
0.483	危地馬拉	2000
0.491	委內瑞拉	1998
0.492	馬來西亞	1997
0.498	秘魯	2000
0.503	馬拉維	1997
0.505	馬里	1994
0.505	尼日爾	1995
0.506	尼日利亞	1996-97
0.509	巴布亞新幾內亞	1996
0.522	阿根廷	2001
0.525	中國香港	2001
0.526	贊比亞	1998
0.532	薩爾瓦多	2000
0.546	墨西哥	2000
0.550	洪都拉斯	1999
0.551	尼加拉瓜	2001
0.564	巴拿馬	2000
0.568	巴拉圭	1999
0.568	津巴布韋	1995
0.571	智利	2000
0.576	哥倫比亞	1999
0.591	巴西	1998
0.593	南非	1995
0.609	斯威士蘭	1994
0.613	中非共和國	1993
0.629	塞拉利昂	1989
0.630	博茨瓦納	1993
0.632	萊索托	1995
0.707	納米比亞	1993

資料來源：世界銀行(2004)及政府統計處(2002)。

**在2004年11月3日立法會會議上
就“改善貧富懸殊的情況”動議
而獲通過的議案措辭**

“鑒於本港經濟已踏入通脹期，但失業率依然高企，工資亦未有明顯回升，而社會貧富懸殊的情況更趨嚴重，本會促請政府設立一個政府的跨部門扶貧委員會，全面研究本港的貧富懸殊問題，以便提升弱勢社羣的自助能力及更有效地分配社會資源，以幫助最需要受幫助的人，以及保障基層市民的基本生活需要；同時，政府應協調各部門的工作，制訂相應的政策及協助脫貧的措施，以縮窄貧富懸殊的差距，減少社會矛盾，並促進社會和諧發展。”

扶貧委員會的成員名單

主席

- 唐英年先生, GBS, JP (香港特別行政區政府財政司司長)

成員(排名按筆劃次序)

- 王英偉先生, JP
- 王冬勝先生, JP
- 方敏生女士, JP
- 田北俊議員, GBS, JP
- 余秀珠女士, MH
- 何喜華先生, BBS
- 狄志遠先生, JP
- 李鳳英議員, BBS, JP
- 周永新教授, SBS, JP
- 陳家強教授
- 陳淑薇女士, BBS
- 張仁良教授
- 梁志祥先生, MH
- 馮檢基議員, JP
- 蔡元雲醫生, SBS, JP
- 霍震寰先生, SBS, JP
- 羅致光博士, SBS, JP
- 譚耀宗議員, GBS, JP

當然成員

- 李國章教授, GBS, JP (香港特別行政區政府教育統籌局局長)
- 何志平先生, JP (香港特別行政區政府民政事務局局长)
- 周一嶽醫生, SBS, JP (香港特別行政區政府衛生福利及食物局局长)
- 葉澍堃先生, GBS, JP (香港特別行政區政府經濟發展及勞工局局长)
- 劉兆佳教授, JP (香港特別行政區政府中央政策組首席顧問)

扶貧委員會的職責範圍

- 研究和了解貧困人士的需要。
- 就防預貧窮、紓緩貧困和推動自力更生提出政策建議。
- 鼓勵社會參與，界定政府、社會福利界及民間團體的角色，推動公私營機構合作和運用社會資本，以改善貧窮問題。

**在2005年3月2日立法會會議席上
由馮檢基議員就“對扶貧委員會的期望”動議
而獲通過的議案措辭**

“鑒於行政長官於今年初發表的施政報告中，宣布成立扶貧委員會（下稱‘委員會’），而委員會由醞釀到現時成立初期，無論從扶貧方向，以至運作模式等，均缺乏清晰定位及具體計劃，本會促請政府在委員會的方向、運作及推動社會參與方面，積極採納以下建議：

- （一）訂立清晰和明確的扶貧方向，釐清委員會的角色及其背後價值取向；
- （二）制訂量度貧窮指標，以便對社會上貧窮問題作準確分析和評估，清楚界定受助對象，使更有效運用資源；
- （三）研究本港貧窮問題的成因，檢視社會整體結構及現行制度，以及擬定須探討的貧窮範疇，如兒童及長者貧窮、在職貧窮、第二安全網及綜援制度檢討等；
- （四）鑒於委員會現時的成員涵蓋面略嫌不足，須在委員會中加入如負責房屋及交通等範疇的政策局、相關執行部門及公營交通機構的代表，以便涵蓋貧窮人士不同的生活層面；
- （五）協調各政策局及其轄下部門，制訂具體的扶貧計劃，訂立可行及明確的扶貧目標，以及具體的執行時間表；各部門須定期向委員會提交報告，而委員會須向公眾匯報工作進展，並在每次會議後向公眾作簡報；
- （六）建立評審機制以評估各項政策對社會上貧富懸殊情況的影響，各政策局和部門必須就其推出的新政策和計劃進行有關評估，並在推行前作出適當調整；此外，亦應就現行有關法例及政策進行這項評估；及
- （七）推動社會參與，建立伙伴關係，鼓勵工商界支持及履行其企業社會責任，並應下放權力及資源予地區組織，有效利用它們的彈性，因應各區不同的貧窮情況，作出適切回應；此外，應定期舉行公眾論壇，讓公眾參與扶貧政策的制訂過程。”

文獻內有關在職貧窮的一些定義

國家	資料來源	工作的定義	貧窮臨界線
歐盟	歐盟統計局	<ul style="list-style-type: none"> - 受僱最少 15 小時 (Marlier, 2000) - 對上一年最經常參與的活動 	低收入臨界線：少於相等家庭收入中位數 60% (相對金錢貧窮)
法國	<ul style="list-style-type: none"> - 國家經濟統計局 - 學者 - 社會共融國家行動計劃 2001-2003/2003-2005 	<ul style="list-style-type: none"> - 一個人在年中最少有 6 個月時間參與勞工市場活動(正在工作或找尋工作) - 最少工作 6 個月 - 年內受僱於一份工作至少 1 個月 	低收入臨界線：少於相等家庭收入中位數 50%(間中 60%-70% 為臨界線) (相對金錢貧窮)
比利時	社會共融國家行動計劃 2001-2003/2003-2005	<ul style="list-style-type: none"> - 一個人在年中最少有 6 個月時間參與勞工市場活動(正在工作或找尋工作) - 最少工作 6 個月 	低收入臨界線：少於相等家庭收入中位數 60% (相對金錢貧窮)
瑞士	<ul style="list-style-type: none"> - 瑞士聯邦統計局 - 學者 	<ul style="list-style-type: none"> - 所有“活躍”的個人，不論工作時數為何；或 - 所有全職工作的個人(即每星期工作 36 小時或以上)；或 - 至少有一人每星期從事 40 小時或以上有收益的活動(一份全職工作) 	以行政手段訂立的經修訂計劃一社會保障金額 ¹ (行政上的金錢貧窮)
美國	美國人口普查局	家庭成員的工作總時數為 1,750 小時或以上(44 個星期)	聯邦貧窮線 (絕對金錢貧窮)
	美國勞工統計局	<ul style="list-style-type: none"> - 一個人在年中最少有 6 個月時間(27 星期)參與勞工市場活動(正在工作或找尋工作) 	

¹ 計算臨界線的方法如下：把“中等”租金成本及基本醫療保險費與瑞士聯邦國家社會行動機關所訂的最低生活必需開支相加。

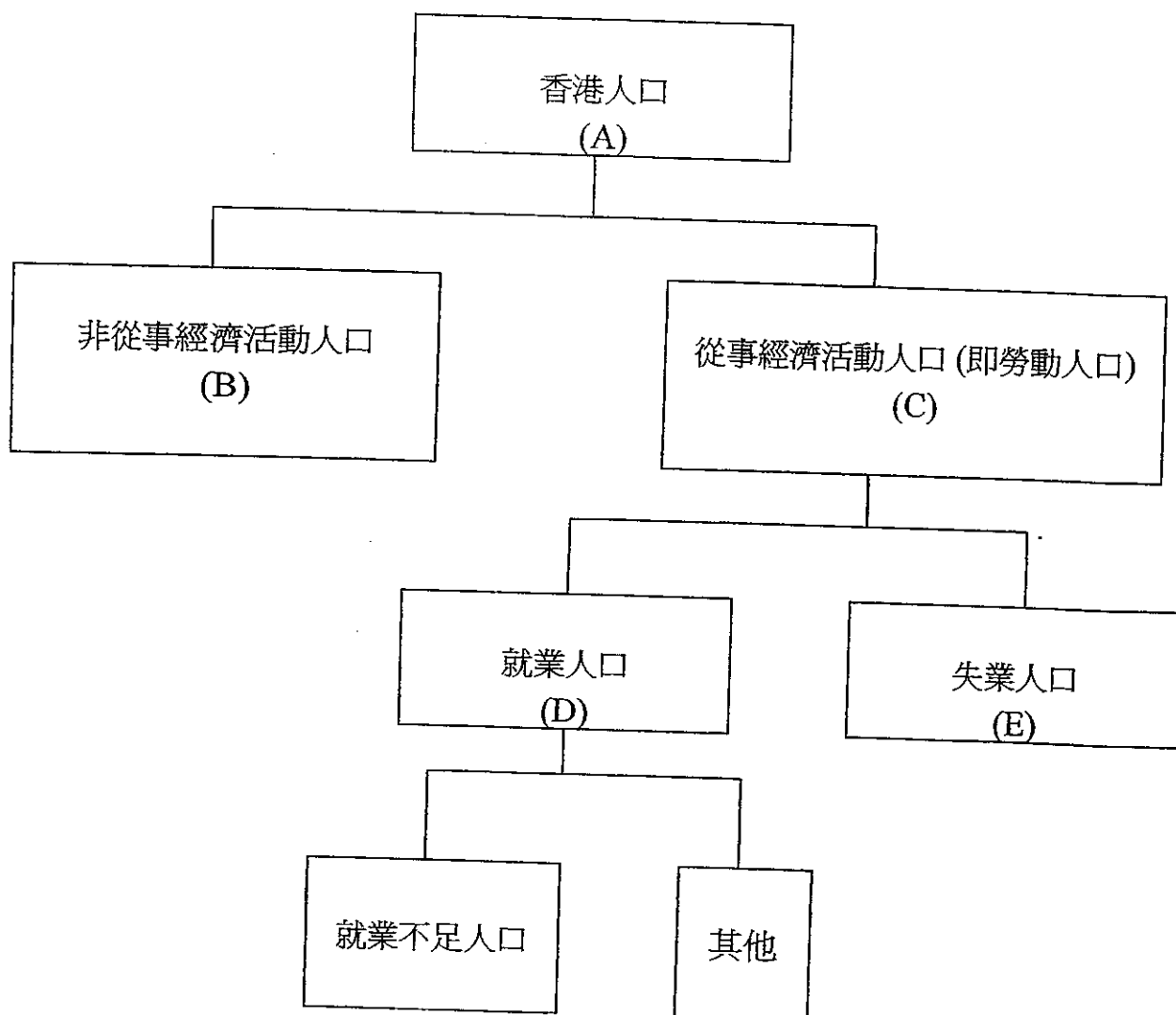
	美國研究人員	<ul style="list-style-type: none"> - 成人平均最少有一半時間在工作(約1,000小時) - 或符合美國人口普查局或美國勞工統計局對工作所訂的定義(見上文) 	低於聯邦貧窮線 ² 125%-150%-200% (絕對金錢貧窮)
加拿大	國家福利委員會	家庭總收入超過半數來自工資、薪金或自僱工作。	加拿大統計局訂定的低收入臨界線 (絕對金錢貧窮)
	加拿大社會發展委員會	家庭成人成員中最少有49星期全職(即每星期工作30小時或以上)或兼職工作	加拿大社會發展委員會訂定的相對低收入臨界線(相對金錢貧窮)
	加拿大政策研究網絡	全職/全年工作	相對低收入臨界線：每年收入少於20,000加元 (相對金錢貧窮)
澳洲	社會政策研究中心	所有“活躍”的個人，不論他們的工作時數為何	Henderson絕對貧窮線 ³ (絕對金錢貧窮)

² 採用另一個貧窮臨界線，顯示美國研究人員普遍認為聯邦貧窮線過低，不足以全面評估貧窮情況 (Warren C.R.,2002; Employment Policies Institute, 2002)

³ Henderson貧窮線由Henderson教授於70年代為澳洲政府一個委員會研究貧窮問題時制訂。Henderson教授制訂的方程式計算個人及不同成員人數的家庭為應付基本生活開支所需的金額，該方程式為人廣泛使用。

就業、失業和就業不足的定義

I. 勞動人口統計數字概念架構



- 香港人口可按其經濟活動身分劃分為非從事經濟活動人口及從事經濟活動人口兩大類 (即是 $A = B + C$)。
- 從事經濟活動人口，即勞動人口，可分為就業人口及失業人口 (即是 $C = D + E$)。
- 在就業人口內，可分出一群就業不足人士作進一步分析。
- 非從事經濟活動人口包括所有並無職位亦無工作而又非失業的人士，這個組別人士主要包括幼童、學生、退休人士及全時間料理家務人士。
- 有關勞動人口、就業、失業和就業不足的統計數字，均是按照「國際勞工組織」建議的概念架構編制。

II. 定義

就業人口

- 1) 就業人口由所有就業人士構成。一名十五歲或以上人士如符合下列情況，可界定為就業人士：
 - a) 統計前七天內從事一些工作賺取薪酬或利潤；或
 - b) 有一份正式工作（即該人士持續支取工資或薪金；或已獲保證或已有既定日期返回工作崗位或所經營之業務；或正支取補償費而無須接受其他工作）。

就業不足人口

- 1) 在就業人口內，可分出一群就業不足人士作進一步分析。
- 2) 一名就業人士界定為就業不足人士：

在統計前七天內在非自願情況下工作少於三十五小時及符合下列其中一個情況

- a) 在統計前七天內可擔任更多工作；或
 - b) 在統計前三十天內有找尋更多工作。
- 3) 因工作量不足、原料短缺、機械故障或不能找到全職工作，以致只能工作短時數的人士，可視作非自願情況下將工作時數縮短。根據此定義，因工作量不足而在統計前七天內放取無薪假期的就業人士，若在該七天期間內工作少於三十五小時甚或全段期間都在休假，亦會界定為就業不足人士。

失業人口

- 1) 失業人口由所有失業人士構成。一名十五歲或以上人士如符合下列情況，便界定為失業人士：
 - a) 在統計前七天內並無職位，且並無為賺取薪酬或利潤而工作；及
 - b) 在統計前七天內隨時可工作；及
 - c) 在統計前三十天內有找尋工作。

不過，一名十五歲或以上的人士，如果符合本段所述(a)和(b)的條件，但由於相信沒有工作可做而在統計前三十天內沒有找尋工作，亦會被界定為失業，即所謂「因灰心而不求職的人士」。

2) 除上述情況外，下列人士亦視作失業人士：

a) 並無職位，有找尋工作，但由於暫時生病而不能工作的人士；及

b) 並無職位，且隨時可工作，但由於下列原因並無找尋工作的人士：

(i) 已為於稍後時間擔當的新工作或開展的業務作出安排；或

ii) 正期待返回原來的工作崗位（例如散工在有需要時通常會獲通知開工）。

家庭住戶及住戶每月入息的定義

家庭住戶

指一群住在一起及分享生活所需的人士，他們之間不一定有親戚關係。自己單獨安排生活所需的個別人士亦當為一戶，即「單人住戶」。

住戶每月入息

指住戶成員於上月的總現金入息（包括從所有工作獲得的收入及其他現金入息）。

綜合住戶統計調查

按住戶人數及**就業人數**(不包括外籍家庭僱工)劃分
而**最少一位成員是就業人士**及住戶每月入息
少於住戶每月入息中位數一半的家庭住戶數目
(1998年及2005年第二季)

期間：1998

	就業人數			總計 數目('000)
	1	2	>= 3	
	數目('000)	數目('000)	數目('000)	
住戶人數				
1	6.9	-	-	6.9
2	23.7	2.1	-	25.8
3	41.0	3.3	*	44.5
4	44.7	3.7	*	48.5
5	27.4	3.0	*	30.5
6及以上	13.7	2.9	*	16.9
總計	157.5	14.9	0.8	173.1

期間：2005年第二季

	就業人數			總計 數目('000)
	1	2	>= 3	
	數目('000)	數目('000)	數目('000)	
住戶人數				
1	2.9	-	-	2.9
2	23.0	2.5	-	25.5
3	45.4	6.5	*	52.0
4	51.2	8.6	*	60.6
5	16.7	4.9	*	22.2
6及以上	5.5	*	*	7.2
總計	144.7	24.2	*	170.4

註釋：*有關數字乃基於很小樣本而編製，其精確度較低，故不予發表。
由於進位原因，數字加起來可能與相應的總數略有出入。

外籍家庭傭工除外。

綜合住戶統計調查

按職業及每月就業收入劃分
而最少一位成員是就業人士及住戶每月入息
少於住戶每月入息中位數一半的家庭住戶數目
(1998年及2005年第二季)

期間：1998

職業	每月就業收入									總計
	< 3000	3,000 - 3,999	4,000 - 4,999	5,000 - 5,999	6,000 - 6,999	7,000 - 7,999	8,000 - 8,999	9,000 - 9,999	>= 10,000	
	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	
職業										
文員	1.1	*	*	1.0	2.3	2.9	4.2	2.1	1.0	15.3
服務工作及商店 銷售人員	5.1	2.1	2.1	2.8	3.8	4.1	5.1	4.1	2.5	31.7
工藝及有關人員	1.5	1.1	1.1	2.5	3.1	4.8	8.8	7.8	5.6	36.3
機台及機器操作 員及裝配員	1.1	1.4	1.4	2.0	2.8	3.2	6.5	6.0	4.3	28.8
非技術工人	6.2	4.4	5.0	9.1	10.9	8.8	8.7	6.7	3.2	63.0
其他	2.0	0.9	0.8	1.1	1.2	1.2	2.1	1.5	5.6	16.3
總計	17.0	10.1	10.8	18.6	24.1	25.0	35.5	28.3	22.2	191.5

期間：2005年第二季

	每月就業收入									總計
	< 3000	3,000 - 3,999	4,000 - 4,999	5,000 - 5,999	6,000 - 6,999	7,000 - 7,999	8,000 - 8,999	9,000 - 9,999	>= 10,000	
	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	人數('000)	
職業										
文員	*	*	*	2.4	4.0	2.4	*	*	*	15.9
服務工作及商店 銷售人員	11.9	3.3	3.8	4.2	6.8	4.2	4.3	2.7	*	41.6
工藝及有關人員	2.9	*	2.5	3.3	4.2	5.3	5.9	3.5	*	29.8
機台及機器操作 員及裝配員	2.3	*	*	2.5	3.8	3.4	4.1	3.4	*	23.6
非技術工人	14.2	6.2	10.4	10.2	10.9	5.5	4.9	2.4	*	65.0
其他	6.0	*	*	2.3	2.3	*	*	*	*	17.3
總計	39.1	14.4	20.6	24.8	32.0	22.8	22.4	13.9	3.3	193.3

註釋：* 有關數字乃基於很小樣本而編製，其精確度較低，故不予發表。
由於進位原因，數字加起來可能與相應的總數略有出入。

外籍家庭傭工除外。

綜合住戶統計調查

按區議會分區劃分
 而最少一位成員是就業人士及住戶每月入息
 少於住戶每月入息中位數一半的家庭住戶數目
 (1998年至2004年)

區議會分區	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	數目 (‘000)	數目 (‘000)	數目 (‘000)	數目 (‘000)	數目 (‘000)	數目 (‘000)	數目 (‘000)
中西區	4.9	4.9	3.5	4.0	4.7	3.4	3.7
灣仔	2.3	3.1	2.3	2.6	2.9	3.4	2.5
東區	10.1	11.2	11.0	10.8	10.4	10.9	11.0
南區	4.9	5.5	5.0	4.4	6.7	5.7	5.4
油尖旺	8.8	8.2	8.2	8.6	8.7	9.8	7.2
深水埗	11.8	12.1	11.4	12.2	12.6	9.9	10.1
九龍城	7.8	9.5	8.3	7.4	7.0	8.2	6.6
黃大仙	11.6	12.7	12.4	10.5	11.2	13.1	11.3
觀塘	15.6	16.1	19.1	15.3	14.1	18.4	13.9
葵青	13.0	13.4	16.0	13.7	12.1	14.8	13.8
荃灣	5.8	5.5	5.8	4.9	5.8	5.7	6.0
屯門	17.3	15.3	13.1	14.3	16.0	17.4	17.5
元朗	14.4	13.2	15.4	14.5	18.4	18.6	18.4
北區	8.7	8.6	9.7	9.4	9.3	10.1	9.0
大埔	8.8	8.6	8.8	7.0	8.9	8.9	9.8
沙田	14.6	14.4	12.9	13.0	14.0	14.6	13.3
西貢	6.0	6.7	6.5	6.4	7.9	10.5	8.0
離島	2.9	2.8	2.2	2.5	2.5	2.3	3.1
總計	169.2	172.0	171.6	161.6	173.3	185.7	170.5

註釋：由於進位原因，數字加起來可能與相應的總數略有出入。

統計處每年出版按區議會分區劃分的有關人口及社會經濟特徵的統計數字。這些數字是根據每年5月至8月進行的“綜合住戶統計調查”的結果；及由統計處與跨部門人口分布推算小組共同編製按區議會分區劃分年中人口估計數字所編製而成。

外籍家庭傭工除外。

綜合社會保障援助計劃下
“低收入”個案的統計數據

(衛生福利及食物局局長於2003年11月26日立法會會議上
回應李卓人議員質詢的答覆)

表A：按“低收入”綜援個案的申請人的性別和所屬年齡組別(每5歲為一組)劃分的數字

年歲組別(歲)	百分比		合計
	女	男	
15 – 19	1%	2%	3%
20 – 24	4%	4%	8%
25 – 29	1%	3%	4%
30 – 34	3%	4%	7%
35 – 39	7%	7%	15%
40 – 44	10%	13%	24%
45 – 49	10%	13%	23%
50 – 54	4%	7%	12%
55 – 59	1%	4%	5%
合計	43%	57%	100%

表B：按“低收入”綜援個案申請人申報的教育程度劃分的數字

教育程度	百分比
小學或以下	61%
初中(中一至中三)	21%
高中(包括工業學院／商科學院)或以上	18%
合計	100%

表C：按“低收入”綜援個案的申請人申報的就業收入(以500元為一組)劃分的數字

每月就業收入(元)	百分比
< \$2,000	2%
\$2,000 – < \$2,500	4%
\$2,500 – < \$3,000	5%
\$3,000 – < \$3,500	8%
\$3,500 – < \$4,000	8%
\$4,000 – < \$4,500	11%
\$4,500 – < \$5,000	11%
\$5,000 – < \$5,500	12%
\$5,500 – < \$6,000	9%
\$6,000 – < \$6,500	10%
\$6,500 – < \$7,000	6%
\$7,000 – < \$7,500	5%
\$7,500 – < \$8,000	3%
\$8,000或以上	7%
合計	100%

表D：按“低收入”綜援個案的申請人申報的職業劃分的數字

職業	百分比
建築工人	4%
送貨員	5%
司機	6%
侍應	6%
售貨員	7%
看更／守衛	11%
一般清潔工人	16%
雜工(建築工人除外)	18%
其他	27%
合計	100%

註：截至2003年10月底的數據

愛爾蘭國家經濟社會論壇

愛爾蘭政府在1993年設立國家經濟社會論壇，以促成全國就社會及經濟方面的政策措施，尤其是涉及失業的政策措施，達成更廣泛的共識。

國家經濟社會論壇的角色及職能

2. 國家經濟社會論壇主要的角色及職能為 ——
 - (a) 監察及分析在社會夥伴協議中確定的具體措施及計劃的推行情況，特別是有關促成平等及社會共融的措施及計劃；及
 - (b) 就愛爾蘭政府不時轉介予該論壇的政策事宜進行公眾諮詢。
3. 國家經濟社會論壇履行其角色及職能時會 ——
 - (a) 主動或因應愛爾蘭政府的要求，考慮政策事宜；有關工作計劃將與愛爾蘭總理府商定；
 - (b) 與有關專家、相關部門和機構的代表，以及該論壇的秘書處，共同審議由社會夥伴組成的小組所擬備的報告；
 - (c) 確保擬備報告的小組曾考慮推行團體及使用者／受助者的經驗，包括不同區域的差異；
 - (d) 發表報告，並提出適當的意見；及
 - (e) 召開會議，以及因應愛爾蘭政府不時轉介予該論壇的事宜的性質，以其他適當形式進行相關諮詢。

國家經濟社會論壇的成員

4. 國家經濟社會論壇的成員由來下列4個界別，每個界別各有15名代表 ——
 - (a) 愛爾蘭國會(來自政府和在野黨的眾議院議員和參議院議員)；
 - (b) 僱主、工會及農業團體；

(c) 志願團體及社區團體；及

(d) 中央政府、地方政府及無黨派人士。

5. 論壇成員的任期為3年，任內可以提名候補成員。若出現臨時空缺，會因應情況由提名團體或愛爾蘭政府的代表填補，而填補成員的任期，會直至所有應屆成員任期屆滿為止。卸任成員可再獲委任。

工作安排

6. 國家經濟社會論壇會自行決定其內部架構和工作安排。該論壇設有主席、副主席及秘書處，他們獨立運作。論壇的運作模式是全體成員每年舉行4至6次全體會議。計劃通常由小組負責，從論壇的全體成員中甄選代表加入小組。

7. 國家經濟社會論壇已就多項課題發表報告，例如社會夥伴關係、失業、教育程度偏低及輟學、房屋、囚犯健康、單親家長、鄉郊發展、社會資本、地方發展、平等問題及社會共融等。

國家經濟社會論壇經費來源

8. 國家經濟社會論壇是愛爾蘭總理府轄下的組織，經費來自補助金。該論壇的周年帳目由審計總長(Comptroller and Auditor General)負責審核，並提交愛爾蘭國會審批。

愛爾蘭的“防貧”程序

防貧的定義

防貧程序規定“各政府部門、地方當局及國家機關在設計及檢討其政策和計劃時，必須評估有關政策和計劃會否對貧窮及可能導致貧窮的不平等問題造成影響，或已經造成影響，以達致減滅貧窮的效果”。

背景

2. 愛爾蘭在1998年引進“防貧”程序，目的是提醒政策制定者須注意政府的政策有否顧及貧窮問題。內閣手冊最新版本內訂有一項規定，要求涉及重大政策建議的政府備忘錄，必須“清楚說明重大政策建議將會對貧窮社羣或有陷入貧窮危機的社羣產生何種影響。”

3. 1999年，社會及家庭事務部轄下的社會共融辦公室向所有政府部門發出有關防貧的指引，並舉例說明，以助各部門推行防貧程序。

防貧程序

4. 社會共融辦公室防貧指引內已訂明，應在下述情況下採取防貧程序 ——

- (a) 擬訂策略聲明及年度業務計劃；
- (b) 制訂政策及就重大政策建議擬訂政府備忘錄；
- (c) 制訂財政預算及周年財政預算案建議；
- (d) 制訂國家發展計劃及其他有關的歐盟計劃及項目；及
- (e) 制定法例。

5. 在上述情況下，有關部門應各自解答下述問題 ——

- (a) 有關的政策／計劃／開支建議的基本目標為何？
- (b) 有關的政策／計劃／開支建議會否：
 - (i) 有助防止人民陷入貧窮？
 - (ii) 消滅貧窮(就貧窮人士的數目及貧窮的嚴重程度而言)？

- (iii) 緩解貧窮帶來的影響？
- (iv) 對貧窮問題並不造成影響？
- (v) 令貧窮問題惡化？
- (vi) 有助達致《國家反貧窮策略》訂下的目標？
- (vii) 解決可導致貧窮的不平等問題？
- (viii) 惠及目標社羣？
- (c) 若有關建議會加深貧窮程度，當局有何方法緩解有關影響？
- (d) 若有關建議對貧窮程度並無影響，當局有何方法令建議產生正面影響？

6. 回答上述問題時，應特別關注某些被識別為持續貧窮的社羣或已知有陷入貧窮危機的社羣，這類社羣包括：

- (a) 失業人士，尤其是長期失業人士；
- (b) 兒童，尤其是生長於家庭成員眾多的兒童；
- (c) 單身成年人士家庭及一家之主在家中工作的家庭；
- (d) 單親家長；
- (e) 殘疾人士；
- (f) 較年長者，尤其是一家之主是退休人士的家庭；
- (g) 流浪者；
- (h) 無家可歸者；及
- (i) 少數族裔人士。

7 必須特別注意可導致貧窮的不平等問題，舉例而言，不平等問題可能源於年齡、性別、殘疾、少數族裔的身分(包括流浪者的身分)或性傾向。

英國的就業稅務補助

何謂就業稅務補助(Working Tax Credit)

就業稅務補助是一項發放予低收入在職人士(受僱或自僱者)的款項，以補助其收入。受助者亦包括並無子女的在職人士。在職家庭如有成員是殘疾人士，可獲發額外補助；如使用認可託兒服務，亦可獲發額外款項支付有關開支。

2. 就業稅務補助於2003年4月引入，由英國稅務局(HM Inland Revenue)負責管理。

資格準則

- (a) 須照顧子女或少年人的申請人，必須年滿16歲或以上及每星期工作最少16小時；或
- (b) 無須照顧子女或少年人的申請人，必須 ——
 - (i) 年滿25歲或以上及每星期工作最少30小時；或
 - (ii) 年滿16歲或以上及每星期工作最少16小時，以及因有殘疾以致有困難尋找工作；或
 - (iii) 年滿50歲或以上及每星期工作最少16小時，以及在領取認可失業救濟後重新投入工作。

補助金額

3. 就業稅務補助金額根據申請人的個別情況釐定，例如工作時數及家庭收入。除就業稅務補助外，申請人如合資格領取兒童稅務補助(Child Tax Credit)，亦可獲發有關款項。

4. 下表開列領取就業稅務補助人士在2004至05課稅年度可取得的款項。

(a) 須照顧最少1名子女或少年人的在職人士

每年家庭總收入 (英鎊)	兒童稅務補助及就業稅務補助(英鎊)	
	1名子女	2名子女
5,000 ¹	5,295	6,920
8,000 ²	4,850	6,475
10,000	4,110	5,735
15,000	2,260	3,885
20,000	545	2,035
25,000	545	545
30,000	545	545
35,000	545	545
40,000	545	545
45,000	545	545
50,000	545	545
55,000	210	210
60,000	---	---

¹ 每年收入為5,000英鎊的人士，假設他從事兼職工作(每星期工作16至30小時)。

² 每年收入為8,000英鎊或以上的家庭，假設最少1名成人每星期工作30小時或以上。

(b) 無須照顧子女或少年人的在職人士

每年家庭總收入 (英鎊)	就業稅務補助(英鎊)	
	25歲或以上每星期工作30小時或以上的單身人士	每星期工作30小時或以上的夫婦(25歲或以上的在職成人)
7,566 ¹	1,285	2,835
8,000	1,125	2,675
9,000	755	2,305
10,000	385	1,935
11,000	---	1,565
12,000	---	1,195
13,000	---	825
14,000	---	455
15,000	---	85
16,000	---	---

¹ 按全國最低工資(National Minimum Wage)計算，25歲或以上人士每星期工作30小時可賺取年薪7,566英鎊。

申請人(或其配偶)如符合以下條件，可獲提供較高就業稅務補助額 ——

- 50歲或以上，並在領取認可失業救濟後重新投入工作；
- 因有殘疾以致有困難尋找工作的在職人士；或
- 嚴重殘疾人士。

託兒補助

5. 就業稅務補助下亦設有託兒稅務補助(Childcare Tax Credit)。申請人如每星期工作最少16小時，可獲發放資助，以支付託兒費用。託兒稅務補助所提供的補貼額，可達認可託兒費用的70%。申請人如育有1名子女，每星期可領取的託兒費用限額為135英鎊，如育有兩名或以上子女，每星期可領取的限額為200英鎊。申請人可領取的最高託兒補助額如下 ——

- (a) 如有1名子女，每星期可獲94.50英鎊(135英鎊x70%)；或
- (b) 如有兩名或以上子女，每星期可獲140英鎊(200英鎊x70%)。

發放就業稅務補助

6. 就業稅務補助一般由僱主連同申領人的薪金一併發放。如屬自僱人士，有關款項會直接存入其銀行或建築資金融資合作社的帳戶內。

7. 工作最少16小時的夫婦，可決定由哪一方領取就業稅務補助。

8. 就業稅務補助的託兒補助金直接發放予主要負責照顧子女的人士，並連同兒童稅務補助一併發放。

9. 申領人所享有的就業稅務補助額如高於須繳納的稅款，英國當局將以現金發放就業稅務補助。