

二零一九年四月二日
討論文件

立法會福利事務委員會

2017 年香港貧窮情況分析

目的

本文件簡介按扶貧委員會制定的「貧窮線」分析框架進行 2017 年貧窮情況分析的主要結果。

背景

2. 政府在 2012 年 12 月重設扶貧委員會，探討不同政策和措施，協助政府推展扶貧工作，以達致防貧、扶貧的目標。首屆扶貧委員會的優先重點工作之一，是為香港制定有廣泛認受性的貧窮線。

3. 首屆扶貧委員會在 2013 年 9 月公布首條官方「貧窮線」，其後每年以「貧窮線」為框架更新本港的貧窮數據，以恆常地監察本港的貧窮情況。自扶貧委員會在 2013 年首次公布「貧窮線」以來，政府已六度公布年度的貧窮情況分析，當中涵蓋 2009 至 2017 年的數據。所有按年更新的《香港貧窮情況報告》均已上載至扶貧委員會的網站(www.povertyrelief.gov.hk)，供公眾參閱。

4. 首屆扶貧委員會經過多次討論後，同意採納「相對貧窮」的概念，以政策介入前（即稅前和社會福利轉移前）的每月住戶收入為量度基礎，並以不同住戶人數的住戶收入中位數的 50%釐訂「貧窮線」。「相對貧窮」的概念將收入水平低於普羅大眾的住戶界定為貧窮，貫徹讓不同階層市民皆可分享經濟發展成果的扶貧理念。另外，「貧窮線」作為分析工具，提供客觀的量化分析，

有助政府持續監察和了解貧窮情況、制定扶貧政策和審視政策的成效，亦為社會討論貧窮情況提供共同基礎。有關現行「貧窮線」分析框架的制訂、局限和應用等資料見附件。

2017 年貧窮情況分析的主要結果

5. 政府於 2018 年 11 月公布了《2017 年香港貧窮情況報告》。在 2017 年，本港經濟顯著擴張及勞工市場趨緊，整體工資水平按年上升了 3.8%。按住戶人數劃分的「貧窮線」門檻亦大多隨之而顯著上升。與 2016 年比較，2017 年的整體貧窮情況大致平穩：在恆常現金政策介入後，本港的貧窮率維持在 14.7%，而貧窮人口則微增 13 000 人至 1 008 800 人¹。

6. 在政策介入的成效方面，2017 年政府的恆常現金項目繼續為貧窮住戶提供有效的支援。這些措施成功令 367 900 人脫貧，較 2016 年的 356 600 人增加 3.1%，且令貧窮率下降 5.4 個百分點。其中，設有經濟審查的綜合社會保障援助及長者生活津貼²的減貧效果最為顯著，分別令整體貧窮率下降 2.5 個百分點及 2.0 個百分點。跟恆常現金政策介入後的貧窮情況相比，2017 年的非恆常現金項目把貧窮率進一步降低至 13.9%。除現金措施外，政府一直投放大量資源，為基層市民提供各項非現金福利，當中公共租住房屋（公屋）至為重要。跟恆常現金政策介入後的貧窮情況相比，非現金福利（主要包括公屋）額外令 288 000 人脫貧，貧窮率進一步下

¹ 在政策介入前，香港的貧窮人口為 1 376 600 人，較 2016 年的數字（1 352 500 人）增加 24 200 人；相應的貧窮率則為 20.1%，按年輕微上升 0.2 個百分點（19.9%）。

² 長者生活津貼設普通額及高額津貼，後者於 2018 年 6 月 1 日起實施，並追溯至 2017 年 5 月生效。因此，2017 年的貧窮數據只反映長者生活津貼優化八個月（另包括於 2017 年 5 月放寬普通長者生活津貼的資產上限）以來的成效。經優化後的長者生活津貼的全年成效將於 2018 年的貧窮數據中反映。

在 2017 年，長者生活津貼令 91 200 名長者脫貧，並使長者貧窮率下降 8.2 個百分點，是各項恆常現金項目當中對減低長者貧窮率最為有效的措施。

降至 10.5%，反映公屋在政府的扶貧工作方面擔當的重要角色。

7. 貧窮數據反映眾多影響因素的綜合結果，包括政府扶貧政策措施的推行、受惠於政策措施的人數、經濟情況、整體就業收入的變化，以及人口結構轉變等，部分因素並非政府所能控制。同時，不少惠民的免經濟審查措施（例如長者醫療券、長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃等）的扶貧成效並未涵蓋在「貧窮線」分析框架當中。儘管 2017 年的整體貧窮人口輕微上升，這並不表示政府就扶貧工作投放的資源及其成效有所減退。事實上，政府投放於社會福利的經常開支持續增加：在 2019/20 年度，在社會福利的經常開支預算達 843 億元，佔整體經常開支預算的 19.1%，相對 2012/13 年度的開支大幅增加接近一倍，反映政府扶貧工作的力度有增無減。

8. 自 2013 年公布官方貧窮線及其分析框架後，政府及扶貧委員會察悉社會上有意見提出應訂立減貧目標。就此，「貧窮線」不是「扶貧線」。政府的扶貧措施需扶貧及防貧的功能兼備，而不單只是援助生活在「貧窮線」以下的市民。現時多個現金支援項目，例如長者生活津貼、在職家庭津貼、學校書簿津貼計劃等計劃的申請人，他們的收入一般皆可高於「貧窮線」門檻。訂立量化減貧目標會令政策傾向「貧窮線」以下的住戶，或因而忽略了「貧窮線」邊緣住戶需要的扶助與支援，以防止他們跌落「貧窮線」以下。

9. 此外，「貧窮線」只計算收入而沒有考慮資產和負債，訂立量化減貧目標會令政策集中於現金津貼，但大部分醫療和教育開支，甚至福利服務（如安老、康復、家庭、青少年及社區服務），都是以服務為主而非現金津貼。因此，政府不宜訂立量化減貧目標，但「減貧」仍是扶貧工作的重點之一。正如上文所述，「貧窮線」的設立與分析，有助政府評估政策成效，從而協助政府制

訂及改善政策。

10. 展望往後本港的貧窮情況，在人口急速高齡化等的結構性趨勢、「貧窮線」門檻隨工資增長預料會持續上升等因素影響下，加上「貧窮線」只計算收入而沒有考慮資產，未來貧窮數字續見大幅改善的空間不大。不過，多項扶貧及支援長者的措施，包括長者生活津貼、在職家庭津貼，以及香港年金有限公司的香港年金計劃等已陸續推行，它們的成效將於日後的貧窮情況分析全面反映。政府將會繼續監察這些項目的成效。

總結

11. 「貧窮線」提供了簡單易明的量化基礎，讓政府和社會了解本港貧窮情況的趨勢。政府未來會繼續透過「貧窮線」分析，監察本港的貧窮情況，持續審視各項扶貧措施的成效，並參照相關的數據分析以檢視及優化政策措施。

12. 政府和扶貧委員會會持續檢視「貧窮線」分析框架的應用，並探討可行的優化措施，擴闊分析的面向及數據的收集，以豐富「貧窮線」的分析，促進公眾了解本港的貧窮情況。政府和扶貧委員會會繼續與各界持份者保持溝通，聽取社會人士的意見。

13. 請委員察悉文件的內容。

人力資源規劃及扶貧統籌處
勞工及福利局
政府經濟顧問辦公室
政府統計處

二零一九年三月

「貧窮線」分析框架的制訂、局限和應用

「貧窮線」分析框架及其局限

首屆扶貧委員會在制定「貧窮線」框架的過程中，曾考慮「貧窮線」作為政策工具的三大功能(即分析貧窮情況、協助制訂政策及審視政策成效)和五大制定原則(包括易於量度、具國際可比性、足夠數據支持、具成本效益，以及易於整理和解讀)。按照以上「貧窮線」的功能及制定原則，經過反覆討論後，首屆扶貧委員會同意採納「相對貧窮」的概念，以政策介入前(即稅前和社會福利轉移前)的每月住戶收入為量度基礎，並以不同住戶人數的住戶收入中位數的50%釐訂「貧窮線」。當住戶的收入低於「貧窮線」便會被界定為貧窮住戶，而該住戶的人口便被計算為貧窮人口。

2. 扶貧委員會所採用的「相對貧窮」概念簡單易明，與國際間大部分已發展經濟體的做法一致，例如經濟合作及發展組織(經合組織)和歐洲聯盟。以此編製的統計數據，較容易作大致的國際比較。此外，以住戶收入中位數的50%劃線，是國際和本地的普遍做法。例如，經合組織以住戶收入中位數的50%作為主要貧窮門檻，而本港一些非政府組織(如香港社會服務聯會和樂施會)多年來亦以住戶收入中位數的50%作為貧窮線。

3. 參考國際做法，「貧窮線」下有幾個主要的貧窮指標，包括：量度貧窮闊度的貧窮量(包括貧窮住戶數目及人口)和貧窮率；及量度貧窮深度的貧窮差距(包括平均及總貧窮差距)。

4. 「貧窮線」的主體分析框架主要是量度恆常現金政策，例如綜合社會保障援助(綜援)、長者生活津貼、在職家庭津貼、高齡津貼和傷殘津貼等的成效。在「貧窮線」的主體分析框架以外，亦設有輔助分析，估算非

恆常現金項目(包括一次性措施，如寬減差餉及額外的社會保障金額等)和設有入息/資產審查的非現金福利(主要包括公共租住房屋)的成效。至於不設入息/資產審查的普及化非現金福利轉移，例如公共醫療服務和教育，首屆扶貧委員會認為由於一般普羅市民都可以享有這些福利，故同意這些政策項目不包括在「貧窮線」分析涵蓋範圍內。

5. 一如其他數據分析框架，「貧窮線」亦有其局限，包括：

- (一) 現時「貧窮線」的編製方法單以住戶的收入為指標，並沒有考慮住戶的資產和負債，故「低收入，高資產」人士(如擁有可觀儲蓄或持有物業的退休長者)亦可能被界定為貧窮人口，因而高估了貧窮情況；
- (二) 「貧窮線」並非「扶貧線」，不適宜直接用以作為任何扶貧措施的受助資格，或與任何援助計劃的入息/資產審查機制直接掛鉤；及
- (三) 採用「相對貧窮」概念，「貧窮線」定於以政策介入前住戶收入中位數的一個比率。在正常情況下，統計上永遠有人在政策介入前處於貧窮線下。

6. 為補足「貧窮線」分析框架的局限，及讓社會人士可從更多不同面向了解和分析本港的貧窮情況，政府與扶貧委員會一直吸納社會各界的意見，在「貧窮線」分析框架下加入不同的分析，包括：

- (一) 自《2013年香港貧窮情況報告》起，透過進一步分析政府統計處「綜合住戶統計調

查」所獲得的資料，就長者的貧窮情況設有專題分析；

- (二) 自《2015 年香港貧窮情況報告》起，增設了按住戶戶主年齡組別劃分的貧窮數據，及解構人口高齡化和其他結構性因素對貧窮數據影響的分析；
- (三) 編製《貧窮線輔助分析：2015 年貧窮住戶的開支模式》資料文件，根據五年一度的「住戶開支統計調查」的數據，額外提供有關貧窮住戶開支的分析作輔助參考；及
- (四) 自《2017 年香港貧窮情況報告》起，首次擴展長者貧窮情況專題，加入新增分析以識別居於沒有按揭及借貸自置居所的「收入貧窮、但有一定價值的物業」的長者。

「貧窮線」的成效及應用

7. 「貧窮線」的其中一個重要功能是評估政策成效。在「貧窮線」分析下，住戶收入會先分為「政策介入前」¹和「政策介入後」²兩類。透過分析政策介入前、後貧窮數字的變化，可量化、評估及比較各項現有扶貧措施的成效，從而協助政策檢討。通過「貧窮線」分析框架，可模擬構思中的扶貧政策對不同貧窮指標的影響，以提供客觀的政策導向。

8. 分析貧窮情況的數據主要來自政府統計處的「綜合住戶統計調查」。所得的數據可按不同的社會經濟特

¹ 這是指在沒有稅項或其他政策介入下住戶收入的原貌，只計算住戶本身的就業及其他非福利轉移的現金收入。

² 在「政策介入前」的住戶收入，扣除稅項及計算所有恆常現金福利(例如綜援、高齡津貼、長者生活津貼、傷殘津貼、鼓勵就業交通津貼及在職家庭津貼等)，這金額能更真確地反映住戶每月可動用的現金。

徵(例如性別、年齡、就業情況及地區等)再深入分析，另外亦可聚焦分析長者、單親及失業家庭等不同群組，以辨識需要聚焦支援的群組，從而探討和制定相應的政策措施，為他們提供針對性的支援。例如，「貧窮線」分析顯示非領取綜援的低收入在職家庭大多育有在學子女，面對較高的貧窮風險，因而是需要優先關顧的群組。有見及此，政府設計並於 2016 年推出了低收入在職家庭津貼計劃(已於 2018 年 4 月 1 日易名為「在職家庭津貼」計劃，並推出一系列改善措施)，以鼓勵這些家庭持續就業，並紓緩跨代貧窮的情況。另外，「貧窮線」分析亦聚焦分析長者的貧窮情況，協助政府進一步辨識有經濟需要的貧窮長者。就此，高額長者生活津貼於 2018 年推出，為他們提供進一步支援。

9. 「貧窮線」的分析框架亦被應用於其他相關的研究，有助政府監察年度貧窮情況報告範圍以外一些特定社會群組的情況。例如，政府按「貧窮線」的框架，另行分析有關殘疾人士和少數族裔的貧窮情況³，有助深入了解他們的貧窮形態，並探討措施為這些特定群組提供針對性的支援。

10. 此外，「貧窮線」在近年已廣為社會接受，不同的學者、智庫和社福機構等亦有在他們的研究中引用「貧窮線」分析的數據，而當中部份研究更啟發扶貧委員會考慮如何完善「貧窮線」的分析框架。由此可見，「貧窮線」不單為社會探討本港的貧窮問題提供了共同基礎，亦有助加強政府和扶貧委員會與不同持份者之間就扶貧議題的交流和互動。

³ 政府先後公布了《2013 年香港殘疾人士貧窮情況報告》、《2014 年香港少數族裔貧窮情況報告》及《2016 年香港少數族裔貧窮情況報告》。