

檢討本港貧窮情況及訂立減貧目標

—— 立法會福利事務委員會公聽會的立場書

立法會 CB(2)1165/18-19(01)號文件
LC Paper No. CB(2)1165/18-19(01)

聯署團體：

香港社區組織協會、香港老人權益聯盟、老人權益大聯盟、與家人同住長者關注組、爭取全民退休保障陣線、基層婦女權益關注會、特殊需要教育關注組、婦女就業關注組、新青權利關注會

數月前(2018年11月)公布的《2017年香港貧窮情況報告》顯示香港貧窮人口創出新高，這發展令人十分擔憂！扶貧委員會公佈的貧窮報告，指出2017年本港貧窮人口多近138萬(137.7萬)(政策介入前)，貧窮率高達20.1%，貧窮人口及貧窮率均創過去八年來新高；縱使政策介入後，2017年貧窮人口仍超過100萬人(100.9萬人)，貧窮率仍高達14.7%。雖然過去數年本港經濟增長強勁，人均生產總值屢創新高，惟貧窮人口不跌反升，基層市民生活未見顯著改善。

縱觀最新貧窮數據(表1)，本會發現不同貧窮人士組別的情況均有所惡化，當中包括：

(1) 貧窮兒童：

- 於政策介入前，18以下兒童的貧窮率由2016年的23.0%上升至2017年的23.1% (由229,000人上升至234,000人)；而政策介入後，兒童貧窮率更由2016年的17.2%上升至2017年的17.5% (由172,000人上升至177,000人)。香港社區組織協會2018年的「貧窮兒童生活匱乏狀況調查報告」顯示貧窮兒童生活嚴重匱乏，有些甚至三餐不繼。
- 政府的分析亦顯示，新增的貧窮兒童部分居於較大型在職住戶，且大多與長者同住，但只有一名成員工作，家庭負擔較為沉重。
- 政府表示，會檢視如何進一步投放資源，以加強協助貧窮兒童的扶貧工作；然而，我們卻未見政府在這方面提出任何實際措施。

(2) 貧窮家庭：

- 非綜援在職家庭方面，於政策介入前，非綜援在職貧窮家庭人口由2016年的571,000人上升至2017年的606,000人，而無論貧窮人數及貧窮率均有所上升。政府約五萬的外判工作亦以最低工資為主，結果工人辛勞工作，仍不足糊口。
- 政府多番強調近年設立的低收入在職家庭津貼計劃(低津)及其後易名為在職家庭津貼計劃(職津)能加強扶貧成效，然而，數據顯示，於2016年及2017年只分別有6,000戶(23,000人)及7,000戶(27,000人)因低津或職津這政府恆常現金政策支援而脫貧，只佔該兩年因政策介入而脫貧人數的大約7%，成效有限。
- 事實上，政府原估算2017年約有15萬個非綜援在職貧窮住戶符合申請低津資格，但實際上只有不足兩成(26,200戶，約佔17.0%)家庭申請；可見，當前的職津計劃申請資格仍需進一步放寬才能令基層在職家庭受惠。
- 現時綜援有225,870宗個案(2019年1月數字)，受助總人數約30萬人，但二人或以上家庭受助金額大都低於貧窮線。過去20多年，社會福利署均沒有全面檢討並按基本預算模式(basic budgetary approach)來訂定綜援金額，1999年及2003年更大幅削減綜援，2008年開始每年只追加很少的滯後通脹金額，根本追不上現時的生活需要。

- (3) **貧窮長者：**
- 雖然近年由於政府陸續推出及優化長者生活津貼等措施，令長者貧窮率（政策介入後）處於較為穩定的狀態；然而，長者貧窮的情況其實仍然十分嚴峻。
 - 首先，2017年於政策介入前，65歲或以上長者的貧窮率高達44.4%（全港整體貧窮率是20.1%），數字驚人；就算計及政策介入的影響，2017年的長者貧窮率仍高達30.5%（全港整體政策介入後的貧窮率是14.7%），即就算計及政府的恆常現金福利支援，仍有三成長者處於貧窮線以下。
 - 同時，值得注意的是，雖然近年長者貧窮率較為穩定，但隨著人口老化發展，貧窮長者人數（政策介入前）已由2009年的366,000人大幅上升至2017年的495,000人；而在政策介入後，貧窮長者人數亦由2009年的283,000人上升至2017年的340,000人。
- (4) **劏房板房籠屋居民：**
- 政府一直在貧窮報告分析中強調，在恆常現金政策以外，公屋這非現金援助的扶貧成效更為顯著；然而，最令超過20萬仍居於劏房、板房、籠屋等不適切居所的基層居民感到無奈的是，現時輪候公屋的時間愈來愈長，不少居民更是「上樓無期」（現時一般家庭平均輪候公屋時間已達5.5年，大幅超過政府承諾的3年目標期）。
 - 根據政府《長遠房屋策略》，五年期的公營房屋（包括公屋及居屋）單位供應目標應為140,000個；然而，根據運輸及房屋局公布的最新估算，2018/19至2022/23年度的預測公營房屋建屋量（房委會及房協）只為100,400個，大幅欠缺總需求量的30%，可見公屋供應問題在未來幾年將愈趨嚴重。
 - 再進一步分析政府扶貧措施成效，政府現金介入的效果（即介入前後的增減率）對私人樓宇貧窮租戶一般而言較公屋貧窮租戶遜色（表2）。未來五年，作為非現金援助的公屋供應不足，未能透過公屋協助私人樓宇貧窮租戶的情況下，政府應加強對私人樓宇貧窮租戶的現金援助。
- (5) **貧窮婦女：**
- 《2017年香港貧窮情況報告》顯示，女性貧窮人口為744,000，佔貧窮人口超過一半(54%)，女性貧窮率為20.9%，較男性(623,200)的19.3%為高，亦較2016年高。根據婦女事務委員會《香港女性統計數字2018》，婦女就業率55.1%，較男性的68.3%為低，女性的就業收入中位數是\$13,000，亦較男性的\$19,000為低。女性不加入勞動市場的主要原因為料理家務，百分比為35%，遠高於男性的1.6%，以致香港全職料理家務之女性達629,700人，男性則只有約17,400人。不少婦女因照顧家庭，未能工作，陷入貧窮中。
 - 根據香港保護兒童會研究顯示，香港幼兒之「等同全日服務入託率」（平均每星期使用正規託兒服務30小時之比率）只得13%，而OECD國家的平均入託率，則為35.2%，香港的數字仍有一大段距離，資源缺乏令女性難以投入職場。（香港保護兒童會，2016）現時全港最多只可以提供不多於4萬個12歲以下的照顧名額，但低收入家庭的兒童數目卻高達10萬人，託管服務完全不足。
- (6) **貧窮青年：**
- 根據政府統計處資料，本港15至24歲的青少年為757,400人(2017年)，而本港15至24歲生活在貧窮線以下的青年就有131,000人(2018年第一季)，青年貧窮率為17.3%。學生資助不足，貧窮學生往往缺乏充份學習資源以及升學及就業的選擇。過去二十多年，本港資助大學學位一直維持約15,000個，公帑資助為17至20歲年齡組別中約25%的人士。縱使符合最低升讀大學的要求，若經聯招後仍不獲取錄而繼續想升學的學生就需要自行報讀一些自資副學位或學位課程。然而提供自資課程的學院由於以自負盈虧方式營辦，學費相對高昂；一般學生都有需要向政府或銀行申請借貸，畢業後即

背負學債多達 20 萬元，經濟壓力甚大。除此以外，貧窮大專生亦因缺乏網絡及資源在實習及出國交流學習方面較少機會。根據《2017 年香港貧窮情況報告》，18 至 29 歲的青年勞動人口的失業率高達 50.9%；相比其他群組，租住私樓的比例（55.6%）特別高。18 至 29 歲的青年住戶的貧窮率(4.9%)較前一年上升 0.2 個百分點。

因應當前各類貧窮組群的困境，我們強烈要求政府進一步加強扶貧措施及資源投放。事實上，2018-19 財政年度結束時，估計政府已累積了 11,600 億元財政儲備（即就算連續 26 個月沒有任何財政收入也足以應付政府開支），絕對有能力加強對基層的財政支援。

就此，基層居民有以下主要訴求：

(1) 貧窮兒童方面：

- 1.1 增加基層貧困兒童的學習及活動津貼；
- 1.2 增加幼稚園至大學的學生資助；
- 1.3 加強有特殊學習需要兒童的支援和津貼；
- 1.4 增加職津及綜援兒童津貼。

(2) 貧窮家庭方面：

- 2.1 增加在職家庭津貼的津貼額及進一步放寬職津的申請資格，包括：
 - 申請程序：簡化文件要求，申領期改為可 6 個月或 12 個月申請，一個表申請在職津貼及學生資助。
 - 照顧全日制專上學生的需要：將 15 至 21 歲正接受全日制專上教育的學生納入為兒童津貼的受惠對象，及視為單親家庭。
 - 放寬工時規定：由 192 小時、168 小時及 96 時，改為 144 小時、108 小時及 72 小時。
 - 改善工資及工時計算方式：不少基層勞工工作為散工，工時及收入不穩定，多工作的月份超工時超工資，工時的月份收入少工時亦少，結果個個月都不合資格申請，建議工資及工時，可選擇以申請前過去六個月的平均數或逐個月計算。
 - 增加津助金額：建議津貼金額每年按通漲調整、為有特殊學習需要的兒童提供較高的津助金額，為居於出租私樓的職津受助家庭提供更高的津助額，以助減低租金重擔。
 - 兒童津貼應與工時脫鉤。
 - 合資格的低收入家庭，應可同時獲發「公營醫療收費減免」之證明。
 - 研究設立「負稅率」制度(長遠取消工時計算)，強化對低收入家庭的經濟支援。
- 2.2 將外判工的工資提升至樂施會提出的生活工資水平，即每小時 54.7 元(2017 年)；
- 2.3 全面檢討綜援計劃，以基本預算模式(basic budgetary approach)重新釐定綜援津助水平，並放寬綜援工作豁免入息上限規定；
- 2.4 貧窮家庭中新移民的貧窮率(36.2%)較整體貧窮率(20.1%)為高，但近年貧窮率一直下降，而且領取綜援人數一直下降，不足 5%，因為家庭團聚的輪候時間縮短，就業率提升，家庭的脫貧能力亦增加，應繼續加快家庭團聚，不應隨意減單程證名額，以免延長家庭團聚輪候時間。

(3) 貧窮長者方面：

- 3.1 推行全民退休保障計劃；
- 3.2 取消 60-64 歲長者不獲申領「長者綜援」的新規定；
- 3.3 加強基層健康及長者醫療券等支援；

- 3.4 豁免 65 歲以上領取長者生活津貼人士的醫療收費(現時為 75 歲或以上)；
- 3.5 容許「與家人同住長者」獨立領取綜援的權利。

(4) 劏房住戶方面：

- 4.1 盡快動用及靈活使用新設的 20 億元基金以支援各類型的過渡性房屋及社會房屋計劃，以紓緩基層居民住屋困境；
- 4.2 向超過 90,000 戶居於分隔單位(如劏房)的基層家庭發放每人 4,000 元的紓困津貼；
- 4.3 增建公屋及開發土地，立法管制租金及保障租住權。

(5) 支援婦女就業方面：

- 5.1 大量設立學校托管及社區托兒券，支援婦女就業，增加家庭收入；
- 5.2 將社區保姆計劃轉為聘請制度，提升時薪及加強培訓，吸引更多人從事社區保姆工作；
- 5.3 立法推行家庭友善政策；
- 5.4 支援婦女發展社區經濟，為婦女提供銷售場地、牌照及創業基金。

(6) 支援貧窮青年方面：

- 6.1 增加大學學費津貼額及資助學額；
- 6.2 支援貧窮大專/大學生實習及出國交流學習的機會；
- 6.3 為貧窮大專/大學生提供基本生活費資助，或不停大專/大學生的綜援生活費及在職津貼的子女津貼惠及大專/大學生；
- 6.4 加強生涯規劃的支援，雙軌發展文法與職業訓練教育的升學及就業出路。

(7) 減貧目標方面：

- 7.1 根據貧窮線情況，訂立全盤扶貧政策及明確時間表，逐步減低貧窮人口比例，例如以未來 5 年減低一半貧窮人口作為中期減貧目標；
- 7.2 制定「零貧窮兒童」目標及策略；
- 7.3 訂立「貧窮影響評估機制」(poverty impact assessment mechanism)。

現時本港扶貧委員會的職能包括：檢視現行政策和探討新措施，以達致防貧及扶貧的目的，促進社會向上流動及為有特別需要的群組提供支援；就扶貧議題進行研究及專題分析，以協助制定相關政策及措施。由於貧窮問題成因涉及多方面，各項公共政策與亦貧窮相關，包括：房屋、教育、醫療衛生、社會福利、勞工等；為有系統地檢視現行政策和探討新措施，特區政府應訂立貧窮影響評估機制，規定任何政府決策局、執行部門、公共機構在制訂政策或提供服務時，有系統地評估建議的政策及服務對貧窮人口帶來的影響，並提供減少對貧窮和弱勢社群生活狀況的影響的措施。縱使政策或服務在推行及檢討階段，亦應按照評估機制仍定期檢視，並便修訂政策或服務。此外，有關評估機制亦應同時應用於現行政策，整全地檢視政府各項政策，減少不利扶貧成效的情況。

2019 年 4 月 2 日

表 1：2016 - 2017 扶貧報告顯示的貧窮人口比較

		2016	2017
政策介入前 (貧窮率%)		135.2 萬人 (19.9%)	137.7 萬人 (20.1%)
政策介入後 (貧窮率%)		99.6 萬 (14.7%)	100.9 萬 (14.7%)
現金政策介入後不同年齡的貧窮人口比較:			
18 歲以下兒童		17.2 萬(佔兒童 17.2%)	17.7 萬(佔兒童 17.5%)
18-64 歲人士		48.7 萬人(佔此年齡層 10.3%)	49.2 萬人(佔此年齡層 10.4%)
65 歲及以上長者		33.7 萬(佔長者 31.6%)	34 萬(佔長者 30.5%)
非綜援貧窮住戶		13.6 萬住戶	13.9 萬住戶
非綜援貧窮人口		45 萬人	46 萬人
在職家庭津貼 申請個案 2018 年 10 月已批核職津 人口			4.5 萬個住戶申請 (2018 年申請中住戶) 已批核職津為 12.9 萬人

表 2：恆常現金介入前後的數據比較

2017 年	私樓租戶			公屋租戶		
	介入前	介入後	增減率 (%)	介入前	介入後	增減率 (%)
貧窮住戶 (千)	52.1	34.4	-33.9	290.5	158.3	-45.5
貧窮人口 (千)	136.1	92	-32.4	688.4	424.7	-38.3
貧窮率 (%)	13.5	9.1	-4.4	33.3	20.5	-12.8
年總貧窮差距 (百萬元)	4010	1,591.50	-60.3	19,570.30	5,763.60	-70.5
每月平均貧窮差距 (元)	6,400	3,900	-39.9	5,600	3,000	-46.0
每月住戶收入中位數 (元)	3,500	9,100	160.0	3,000	8,900	196.7
每月就業收入中位數 (元)	10,000	11,000	10.0	9,500	9,500	0.0
在職住戶數目 (千)	21.6	13.9	-35.6	115.3	69.2	-40.0