

2023年4月28日

討論文件

立法會改革扶貧政策和策略小組委員會

精準扶貧策略

目的

為落實精準扶貧的策略，本文件簡介現屆政府通過多面向分析初步識別的精準扶貧目標群組、建議的精準扶貧項目，以及有關建立分析框架的暫定構想。

背景

2. 在2022年9月26日立法會改革扶貧政策和策略小組委員會會議上，政府簡介現行扶貧工作概覽及「貧窮線」在反映貧窮問題方面的局限，包括過往採用的「貧窮線」以住戶收入作為單一量度指標，以致貧窮情況有機會被高估，而且由於按「相對貧窮」的概念制定「貧窮線」，無論扶貧工作的成效如何，必仍有住戶因「相對貧窮」而處於「貧窮線」以下，令坊間容易產生「愈扶愈貧」的錯覺。這些局限長遠會削弱「貧窮線」監察真實貧窮情況的功能。會上有不少意見認為在「相對貧窮」的分析框架下，政府使用大量公帑推出非經常性措施，包括派發現金或提供非恆常的稅務減免，只能短暫減少貧窮人口及改善貧窮率，無助長遠解決貧窮問題。

3. 2022年《施政報告》宣布本屆政府的扶貧新策略是精準扶貧，把資源投放到最需要幫助的人身上。應用精準扶貧策略的首個項目是「共創明『Teen』計

劃」，通過政、商、民合作，聚焦扶助來自弱勢社群家庭（尤其是住在「劏房」）的初中學生。新一屆扶貧委員會已舉行第一次會議，協助政府研究和識別其他精準扶貧的目標群組，並提出意見及建議，讓扶貧政策及措施能夠針對不同弱勢群組的需要。

識別精準扶貧目標群組

4. 政府經濟顧問辦公室比對過往《香港貧窮情況報告》的相關分析後，利用政府統計處的 2021 年人口普查統計數據¹，嘗試從多個方面（包括住戶特徵、就業及收入情況、受惠於政府現金福利的情況、居住環境（例如人均居所樓面面積）、租金負擔，以及撫養負擔（例如每戶平均兒童人數））審視不同社會經濟特徵的住戶群組。

5. 分析結果發現，居於分間樓宇單位（俗稱「劏房」²）住戶（約 214 200 人）、單親住戶（約 213 300 人）³及長者住戶（約 555 300 人）⁴，合共約 950 800 人⁵，在部分選定面向的表現明顯較為遜色，其中部分住戶也有較高機會需要針對性支援。下文闡述這三個群組的多面向分析（相關統計數據分別載於附件一），從中反映他們較需要關顧或支援的範疇。

¹ 除另有註明外，本文件提述的住戶、人口及收入數字不包括外籍家庭傭工（外傭）及水上人口。

² 在本文件提述的「劏房」是指政府統計處定義的「分間樓宇單位」，即個別屋宇單位被分間成兩個或以上「屋內互通」及「屋外直達」的單位，一般是作出租用途。

³ 單親住戶指家庭住戶內至少有一名成員喪偶、離婚、分居或從未結婚，並與 18 歲以下子女同住。

⁴ 長者住戶指所有除外傭以外的成員皆為 65 歲及以上長者的家庭住戶。

⁵ 由於三個群組的人口有重疊，因此總數略低於三個群組的人口的總和。

劏房戶

6. 2021年，全港有107 200個劏房戶（佔整體住戶4.0%），當中絕大部分為私樓租戶，居於劏房戶的人口約有**214 200**人（佔居於家庭住戶人口的3.1%）。以下從多面向闡述劏房戶的情況：

- **劏房戶多為較小型住戶、人口較年輕**：逾七成劏房戶為一至二人住戶，人口較年輕，18歲以下兒童的比例（18.9%）高於整體（13.8%）。
- **劏房戶大多為在職住戶，惟在職成員多屬低學歷及低技術**：約四分之三劏房戶為在職住戶。不過，在職人士的學歷較低，約四成僅具初中及以下教育程度（整體在職人士：22.9%），近八成從事較低技術職位（整體：56.5%）。劏房戶的就業收入及住戶收入一般亦較低。
- **劏房戶領取綜合社會保障援助（綜援）、在職家庭津貼（職津）及教育津貼的比例較高**，分別為13.0%、6.3%及25.9%，高於整體住戶（分別為5.6%、2.3%及23.5%）。
- **居住環境擠迫、部分要共用廚廁**：劏房戶的人均居所樓面面積中位數為6.0平方米（或65平方呎），遠低於公屋住戶的11.7平方米（或126平方呎）。劏房戶只有近三分之二有獨立廁所及廚房；4.1%沒有獨立廁所；33.9%沒有獨立廚房。
- **租金負擔重**：劏房戶的每平方呎月租中位數粗略估算為42元，遠高於公屋住戶（6元）。與此同時，劏房戶的租金與收入比率中位數為32.1%，亦遠高於公屋住戶的相應比率（11.8%）。面對沉重租金負擔，部分住戶需壓縮其他開支，難免影響生活質素。
- **兒童撫養負擔較重**：劏房戶27.6%（29 600戶）為

有兒童住戶，撫養負擔較重，人均居所樓面面積(4.0平方米或43平方呎)比整體劏房戶人均面積中位數更低。

單親住戶

7. 2021年，全港有72 000個單親住戶，佔整體有兒童住戶約一成(10.9%)或整體住戶的2.7%，約有**213 300**人，包括95 300名兒童(佔居於家庭住戶兒童的9.9%)。以下從多面向審視該群組的情況，並與整體有兒童住戶作比較：

- **單親住戶約七成半為二至三人住戶**；近六成(58.8%)住戶只有單親家長與其子女同住；逾四分之一(28.4%)住戶有兩名及以上兒童。近四成半(44.7%)成員為18歲以下兒童，比例高於整體有兒童住戶(38.9%)，其中約五成(50.5%)為12歲以下兒童。
- **單親住戶就業率低於整體有兒童住戶**：單親住戶69.9%為在職住戶；25.4%為非從事經濟活動住戶，比例遠高於整體有兒童住戶(8.1%)。相比整體有兒童住戶，單親住戶中的在職成員教育程度較低，從事較低技術職位及兼職⁶的比例較高。
- **單親住戶較多領取綜援及居於公屋，惟劏房戶的比例亦較高**：單親住戶領取綜援(24.8%)及職津(11.7%)的比例明顯高於整體有兒童住戶(分別為4.5%及7.0%)。另一方面，逾四成半(46.3%)居於公屋(整體有兒童住戶為26.5%)，近兩成半居於自置居所，惟仍有一成多(11.3%)居於劏房。
- **單親住戶兒童撫養負擔較重**：部分是由於單親住戶中18至64歲人士的佔比(48.8%)較整體有兒童住

⁶ 本文件中，兼職指每周通常工作不足35小時。

戶低（55.2%）。

8. 進一步分析可見個別**單親群組**的境況更困乏：

- **劏房戶（8 100 戶）**：居住環境狹窄；住戶收入低但租金負擔沉重。
- **非從事經濟活動住戶（18 300 戶）**：逾八成的住戶只有單親家長及其兒女；逾七成依靠綜援維持生活。
- **新移民住戶⁷（6 300 戶）**：近六成半住戶的單親家長為新移民人士；在職成員的教育程度偏低，逾八成從事較低技術工作，就業收入有限。

9. 分析亦顯示部分單親母親或因為須要照顧子女而未能全面投入工作。上文所述，相比整體有兒童住戶，單親住戶沒有從事經濟活動的比例較高。**單親家長中逾九成處於工作年齡（25 至 54 歲），大部分為女性**，她們的勞動參與率⁸（62.9%）明顯低於整體同齡組別女性（73.5%），主要（86.1%）是由於料理家務／無酬照顧他人而沒有投身工作。

長者住戶

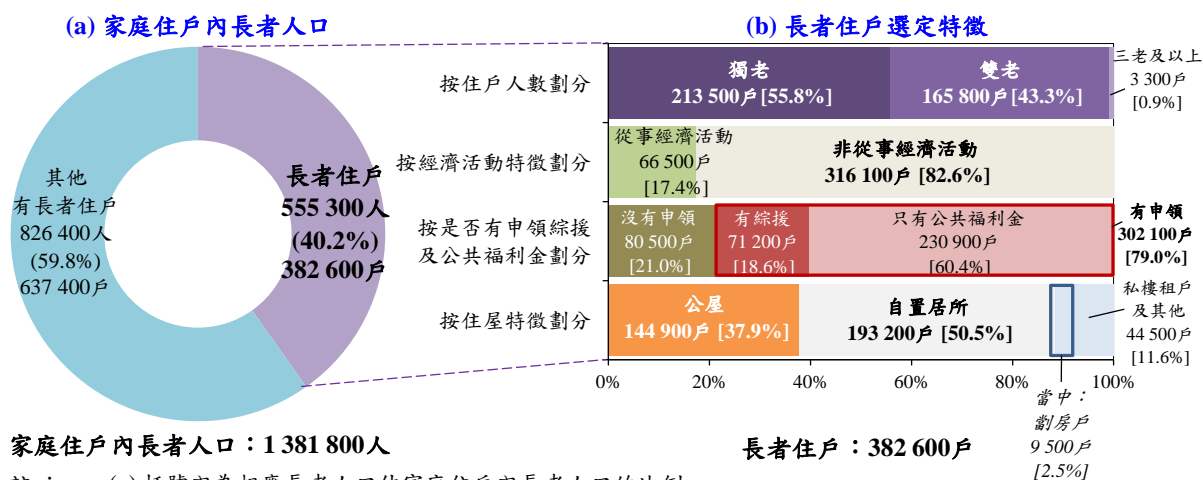
10. 2021 年，香港有 1 450 800 名 65 歲及以上長者，佔整體人口比例為 20.5%。超過九成（95.2% 或 1 381 800 名）長者居於家庭住戶⁹，其中約四成居於長者住戶（382 600 個），涉及約 **555 300 人**（圖 1(a)）。以下將從多面向分析長者住戶的情況：

⁷ 新移民住戶是指家庭住戶內至少有一名內地來港定居未足七年人士。

⁸ 工作年齡單親母親的勞動參與率隨着住戶內最年幼兒童年紀愈大而上升；另一方面，其勞動參與率會隨着住戶內兒童數目增加而下跌。

⁹ 另外亦有 69 000 名（或 4.8%）長者居於非家庭住戶（主要為居於安老或殘疾院舍的長者），這情況較其他年齡組別普遍。

圖 1：家庭住戶內長者人口及長者住戶的選定特徵



註： () 括號內為相應長者人口佔家庭住戶內長者人口的比例。
[] 方括號內為所屬長者住戶數目佔整體長者住戶的比例。

人口數字不包括外籍家庭傭工及水上人口。
資料來源：政府統計處2021年人口普查。

- 長者住戶大部分為獨老（55.8%），其次是雙老住戶（43.3%）和三老及以上住戶（0.9%）（圖 1(b)）。其他有長者的住戶大部分（70.1%）為較大型的三人及以上住戶。
- 長者住戶人口近八成為退休長者，故大部分（82.6%）長者住戶沒有從事經濟活動（圖 1(b)）。其他有長者住戶從事經濟活動比例仍相當高（88.1%）。
- 長者住戶收入多依靠政府現金福利（圖 1(b)）：大部分（79.0%）長者住戶有接受現金式社會福利¹⁰的「兜底保障」。長者住戶中，18.6%有領取綜援，比例明顯高於其他有長者住戶（只有 2.5%）；36.2%有領取長者生活津貼；受惠於高齡津貼的住戶（23.1%）亦不少。
- 住屋需要大多已有保障（圖 1(b)）：約一半長者住戶居於自置居所，亦有近四成居於公屋，反映他們大部分的住屋需要均有保障。不過，有 9 500 戶（或

¹⁰ 指綜援及公共福利金。

佔長者住戶 2.5%) 居於劏房，居住環境惡劣¹¹，當中大部分 (77.7%) 為獨老。

- **物質以外的需要**：除經濟及住屋需要外，長者亦須面對生活上其他方面 (如身心健康、社交參與等) 的挑戰。不足八分之一長者住戶有聘用外籍家庭傭工 (外傭)，只有約三分之一有非同住人士定期給予金錢支援，兩者均一定程度上反映部分長者住戶缺乏照料及支援¹²。

建議精準扶貧項目

11. 根據以上識別精準扶貧群組的分析，政府正考慮一系列精準扶貧項目，包括聚焦扶助「劏房戶」、扶助有需要家庭及關愛長者的項目。

(一) 聚焦扶助「劏房戶」

12. 根據《長遠房屋策略 2022 年周年進度報告》，政府已覓得足夠土地，可興建約 360 000 個公營房屋單位，足以滿足未來十年 (即 2023-24 至 2032-33 年度) 公營房屋單位的供應目標。然而，由於房屋用地並非每年平均分布，只有約三分之一單位可於第一個五年期落成，另外約三分之二的單位預計於第二個五年期落成，因此政府計劃在未來五年興建約 30 000 個「簡約公屋」單位，以填補短期公營房屋不足的缺口，盡快改善居住於不適切居所的市民的生活環境和質素。在加快推展「簡約公屋」速度的同時，政府希望通過以下精準扶貧項目在過渡期間為「劏房戶」提供

¹¹ 當中，只有 55.0% 的居所設有獨立廁所及廚房，而 10.0% 的居所沒有獨立廁所，情況較整體劏房戶更為惡劣 (相應比例分別為 65.9% 及 4.1%)。

¹² 特別是居於劏房的長者住戶，由於環境壓抑及經濟條件受限，這些長者或許較易有精神健康及社交孤立問題，情況需要關注。

即時的支援及幫助，以紓緩長時間輪候公屋家庭（尤其是有兒童的家庭）及居住於惡劣環境人士的困難。

(i) 社區客廳

13. 計劃的理念是通過跨界別合作為「劏房戶」提供額外生活空間及人際網絡，從而提升「劏房戶」的生活水平及加強他們對社區的歸屬感。「計劃」包含三個元素：

- (a) 生活空間：提供共享廚房、飯廳、用作做功課及上興趣班的地方、做運動的共用空間等；
- (b) 社會資源：提供來自商界和地區組織的非現金捐贈（例如食物）、按需要轉介合適的社區服務（例如綜合家庭服務中心、綜合青少年服務中心、長者鄰舍中心、功課輔導等）；
- (c) 健康生活：提供健康講座、基本健康評估及轉介服務等。

14. 政府建議先在「劏房戶」較為集中的地區，例如油尖旺、深水埗、九龍城及荃灣／葵青¹³推行試行計劃，並邀請商界或法定組織免費或以低廉租金提供營運「社區客廳」的場所。政府會聘請社福機構推展計劃，包括通過其社區網絡為區內的「劏房戶」提供合適服務和支援，並鼓勵商界和地區組織為「劏房戶」提供食物等非現金捐贈、義工功課輔導等額外支援。

(ii) 為低收入劏房住戶改善家居援助計劃

15. 參考社會福利署（社署）於2020年6月推出為

¹³ 油尖旺(佔全港「劏房戶」24.2%)、深水埗(20.7%)、九龍城(10.2%)及荃灣／葵青(9.4%)。

期兩年的「為低收入劏房住戶改善家居援助計劃」(援助計劃)，政府考慮由社署委聘營辦機構合作統籌項目，夥拍非政府機構作為執行單位。以往的計劃為居住於劏房的低收入住戶提供一筆過非現金資助津貼¹⁴，進行簡單家居改善／維修、購買傢俬及家用物品和滅蟲滅蟲服務，從而改善居住環境，並協助他們用好社區服務／資源。

16. 除了正受惠於有特定經濟審查計劃的政府援助計劃的劏房住戶外，計劃亦涵蓋相關入息限額為從事經濟活動的家庭住戶每月入息中位數的 75%¹⁵的劏房住戶。

(iii) 創立「共創明『Teen』計劃」校友會

17. 「共創明『Teen』計劃」(「計劃」) 聚焦幫助來自弱勢社群家庭，尤其是居住在「劏房」家庭的中一至中三學生。「計劃」的目的是推動學員開闊眼界，加強自信，建立正向的人生觀，為自己未來定下一個目標，力爭上游。成立校友會可延續和深化「計劃」對參與者的正面效應，長遠而言更可發揮薪火相傳之效。

18. 第一期「計劃」提供 2 800 個名額。所有完成「計劃」的學員會自動成為「畢業生」加入「校友會」。年滿 16 歲的中三學生近 1 000 名，他們會被邀參加由「校友會」統籌的工作實習計劃。政府計劃為每位學員畢業生提供為期兩年的活動和實習，受惠人數將逐年增加。由第三年起，我們將鼓勵這些受惠於校友會的校友擔任義工，與未來學員分享經驗。「校友會」可

¹⁴ 非現金資助津貼的上限分別為一人住戶 8,500 元、二人住戶 10,000 元、三人住戶 11,500 元，以及四人或以上住戶 13,000 元。

¹⁵ 一人住戶 15,000 元、二人住戶 21,800 元、三人住戶 26,800 元、四人住戶 33,600 元、五人住戶 34,500 元，以及六人或以上住戶 36,100 元 [資料來源：政府統計處於 2022 年 4 月公布的按住戶人數劃分的從事經濟活動的家庭住戶每月入息中位數 (不包括外籍家庭傭工) (2021 年版)]。

延續學員和友師之間已建立的社交網絡，鼓勵他們與其他學員和友師互動，進一步擴展社交網絡，作為「畢業生」未來發展的資源小組。社署會聘請營辦機構合作統籌「校友會」及實習計劃。

(二) 扶助有需要的家庭

推行在校課後託管服務試行計劃

19. 政府考慮推出在校課後託管服務試行計劃，聚焦支援有需要的家庭（特別是單親家庭），由學校提供場地並由非政府機構負責營運，讓來自上述家庭的小學生課後留校，在安全熟悉的環境中接受託管及學習支援，同時讓家長可選擇外出工作。

20. 試行計劃會優先支援弱勢社群（包括居住在劏房或其他居住環境欠佳）家庭，為這些家庭的小學生（一般為6至11歲兒童）提供在校課後託管服務。這些學童仍需要家長照顧，不能獨自往返學校或留在家中，家長因而未能出外工作，改善生活。

21. 試行計劃為目標小學生提供在校課後託管，包括學習支援服務，例如功課輔導、語文補習班、興趣班等，可至少留校到下午六時，如個別學校條件許可會運作至七時，盡量以便有需要的家長可選擇外出工作，改善生活。有福利需要的家庭可轉介社署或非政府機構跟進，提供其他適切的支援及跟進。

22. 計劃會在劏房戶集中的地區推行。參與計劃的學校會在校內撥出合適場地及聘請非政府機構提供在校課後託管服務，費用由政府承擔。教育局及勞福局／社署會協調校內現行的「校本課後學習及支援計劃」及「在校課後託管服務計劃」。

(三) 關愛長者

23. 由十八區「關愛隊」動員社區力量，善用地區網絡，主動探訪長者（尤其是成員全為長者的獨居長者、雙老及三老或以上家庭），向他們送上關愛和溫暖，並協助他們善用政府現有支援服務及社區資源。

24. 成員全為長者的家庭往往缺乏人際支援網絡，須自行面對各種問題，承受龐大壓力，包括擔憂健康退化；退休後生活模式轉變及經濟能力減弱，難以適應；社會發展迅速，漸與社會脫節；家人、親友和社會未能了解長者的需要，令長者感到孤立無援，部分成為隱閉長者。

25. 政府考慮通過十八區「關愛隊」籌辦定期探訪活動，包括關愛各區長者，聆聽他們的需要，並向有福利需要的長者（尤其是隱閉長者）介紹政府現有支援服務及社區資源，並把有福利需要的個案轉介社署跟進。例如，社署向合資格長者提供社會福利服務，或通過各區長者地區中心及長者鄰舍中心，鼓勵缺乏社交生活的長者結識新朋友、參與活動擴闊生活圈子，以建立正向思維等。

擬議分析框架

26. 為達到脫貧和扶貧的成效，扶貧委員會認同應從多角度識別有需要的目標群組及更全面地反映他們的需要，並建議政府採取雙管齊下的策略，針對不同目標群組的需要，一方面為有能力自助的人「造血賦能」（例如劏房戶、單親戶等），讓他們自力更生，改善生活，同時釋放社會潛在的勞動力；另一方面繼續推進「補漏拾遺」的工作，為不能自助的人（例如成員全為長者住戶）提供「兜底保障」（見圖2）。

圖 2：政府採取雙管齊下的策略以幫助有需要人士

脫貧

為有能力自助的人「造血賦能」，讓他們自力更生，改善生活，同時釋放社會潛在的勞動力

扶貧

繼續推進「補漏拾遺」工作，為不能自助的人提供「兜底保障」

27. 為了持續監察目標群組的情況，政府會考慮以多面向（即不單看收入）監察各目標群組的情況，了解其特徵、困難或需要，有否隨時間轉變。從宏觀角度而言，考慮的不同面向在若干程度上應能反映宏觀經濟、政府政策等因素對這些群組的影響。政府經濟顧問辦公室已在上文就劏房住戶、單親住戶及長者住戶中作出了初步分析，並會視乎情況作進一步深化及統整，研究以宏觀指標作長期監察目標群組情況的可行性。同時，政府會從微觀角度為相關精準扶貧項目制訂績效指標，評估和比較受惠人士於參與計劃前後的變化，以補足從宏觀角度監察扶貧工作的進度和成效。例如，政府會研究是否可就個別計劃參與者進行問卷調查，並對應不同精準扶貧項目的目標設立相關的指標。相對扶貧線的分析框架及擬議的多面向監察方案載於附件二。

徵詢意見

28. 請委員備悉文件的內容，並就現屆政府的精準扶貧策略提供意見。

勞工及福利局
政府經濟顧問辦公室
2023年4月

選定住戶群組在不同面向的情況

	劏房戶	單親住戶	長者住戶	整體住戶
家庭住戶數目	107 200	72 000	382 600	2 671 200
<佔整體家庭住戶的比例(%)>	<4.0>	<2.7>	<14.3>	<100.0>
家庭住戶人口	214 200	213 300	555 300	6 955 200
<佔整體家庭住戶人口的比例(%)>	<3.1>	<3.1>	<8.0>	<100.0>
1. 住戶特徵				
住戶人口的年齡分布：				
- 18歲以下兒童 (%)	18.9	44.7	0.0	13.8
- 18至64歲人士 (%)	71.0	48.8	0.0	66.3
- 65歲及以上長者 (%)	10.0	6.5	100.0	19.9
平均住戶人數 (人)	2.0	3.0	1.5	2.6
一人/二人住戶的比例 (%)	39.9 / 32.7	不適用(一人) / 39.9 (二人) / 36.1 (三人)	55.8 / 43.3	21.4 / 29.6
2. 就業及收入情況				
在職住戶比例 (%)	75.4	69.9	16.6	76.5
- 18至64歲人士勞動人口參與率 (%)	72.5	65.9	不適用	73.4
- 具初中及以下教育程度比例# (%)	40.5	30.7	54.4	22.9
- 從事較低技術職位比例# (%)	79.9	70.5	71.1	56.5
- 每周通常工作不足35小時的比例# (%)	25.6	23.2	43.1	17.0
- 每月主要職業收入中位數# (元)	14,000	15,000	10,300	19,500
住戶每月收入中位數 (元)	15,300	18,100	7,600	27,300
住戶每月人均收入中位數 (元)	8,300	6,300	5,600	10,600
3. 受惠於政府現金福利的情況				
住戶領取綜援比例 (%)	13.0	24.8	18.6	5.6
住戶領取在職家庭津貼的比例 (%)	6.3	11.7	0.3	2.3
住戶領取長者生活津貼比例 (%)	5.0	6.4	36.2	15.1
住戶沒有領取綜援或公共福利金的比例 (%)	76.5	61.9	21.0	67.8
4. 居住環境				
人均居所樓面面積中位數 (平方呎)	65	123	269	178
自置居所住戶的比例 (%)	*	24.4	50.5	48.5
公屋住戶的比例 (%)	不適用	46.3	37.9	30.2
劏房戶的比例 (%)	100.0	11.3	2.5	4.0
設有獨立廁所的比例 (%)	95.9	99.5	99.4	99.6
設有獨立廁所及廚房的比例 (%)	65.9	96.2	97.6	97.6
5. 租金負擔				
每月每平方呎租金中位數† (元)	42	8	4	7
租金與收入比率中位數^ (%)	32.1	20.1	24.6	16.9
6. 撫養負擔				
沒有工作的成員佔所有成員的比例 (%)	51.5	69.0	87.4	51.9
7. 其他				
住戶有外傭的比例 (%)	1.2	12.9	11.7	11.1
住戶有非同住人士定期給予款項的比例 (%)	5.7	6.1	33.5	8.1

註： (^) 數字不包括收入金額及/或租金金額是0的住戶。 (#) 為在職人士的相關數字。
 (†) 以上的呎租數字為不同住屋類型下租戶的每月租金中位數相對於居所樓面面積中位數 (平方呎) 的粗略估算，故呎租數字需要小心詮釋。
 (*) 基於精確度的考慮，數字不予公布。

資料來源：政府統計處2021年人口普查。

相對貧窮線的分析框架及擬議的多面向監察方案

