

CB(2)1609/03-04(08)號文件

香港貧窮住戶和貧窮人口的特徵 及扶貧政策建議

引言

我們在較早前根據政府統計處在 1996 - 2000 年期間進行的綜合住戶統計調查所得的原始數據¹，分析本地貧窮住戶和貧窮人口的特徵，希望這些統計資料，可加深我們對香港貧窮問題的了解，並幫助我們制定有效的扶貧措施。

2. 我們以「整體人均住戶入息²中位數的一半」，作為量度收入貧窮的指標。在 2000 年，全港每月人均住戶入息中位數為 5,100 元；換言之，如果一個 4 人住戶月入少於 10,200 元的話，就會被界定為貧窮住戶。

貧窮住戶和貧窮人口的特徵

3. 按照上述的定義，本地貧窮住戶的數目，由 1996 年的不足 31 萬戶，上升兩成至 2000 年的超過 37 萬戶；而同期貧窮人數則由 113 萬人，上升至接近 125 萬人（表 1）。

4. 有關貧窮人口的年齡分布方面，數字顯示「15 歲以下」和「65 歲或以上」這兩個年齡組別的貧窮率，顯著較整體貧窮率高。在 2000 年，該

¹ 政府統計處協助編制有關統計資料，謹此致謝。

² 住戶入息指所有住戶成員的現金收入，包括就業收入、出租物業收益、股息、退休金或長俸、綜援或其他社會援助金，和從非同住親屬或其他人士定期獲得的生活費等。

兩個年齡組別的貧窮人數和貧窮率分別是 34 萬人 (29.2%) 和 20 萬人 (26.9%)。此外，在 1996 - 2000 年期間，「15 - 29 歲」和「50 - 64 歲」這兩個年齡組別的貧窮率錄得顯著上升 (表 2 及表 3)。

5. 人口老化是貧窮的其中一個主要成因。在 1996 - 2000 年期間，沒有住戶成員處於工作年齡 (即 15 - 64 歲) 的貧窮住戶，佔全部貧窮住戶總數的 16 - 20% (表 4)，而這類長者住戶的貧窮率，更高達 40 - 50%。

6. 一般人以為，失業是貧窮的最主要成因，不過統計數字卻顯示，即使在 1999 年香港失業率處於歷史高位，至少有 1 名住戶成員屬失業人士的貧窮住戶，只佔全部貧窮住戶總數不足 2 成 (表 4)。由此可見，即使經濟環境改善，失業率回落，亦不能全面解決香港的貧窮問題。事實上，工作並不一定保證可以脫貧。在 1996 - 2000 年期間，超過一半的貧窮住戶屬就業住戶³，差不多每 100 個就業住戶之中，就有 12 - 13 戶生活在貧窮線以下 (表 5)。

7. 在 2000 年，有接近 11 萬名貧窮就業人士屬低收入就業人士⁴，所佔百分率為 44%；其中，女性低收入就業人士的百分比更高達接近 8 成 (表 6)。另一方面，只有不足 1 成貧窮就業人士的收入，是高於整體就業收入中位數。此外，至少有 1 名住戶成員屬低收入就業人士的貧窮住戶共有 7 萬多戶，佔全部貧窮就業住戶約 35% (表 4)。

8. 另一個值得關注的地方，是貧窮人口的勞動參與率遠低於全港整體勞動參與率 (約為 60%)。在 1996 - 2000 年期間，貧窮人口的勞動參與率大約只有 35% (表 7)。在 2000 年，處於工作年齡而沒有從事經濟活動的貧窮人數超過 40 萬人，其中 13 萬人為學生，另外 19 萬人則需要料理家務 (表 8)。事實上，在 1996 - 2000 年期間，至少有 1 名住戶成員少於 15 歲的貧窮住戶數目共有 18 - 19 萬戶，佔全部貧窮住戶約 5 - 6 成 (表 4)。

³ 就業住戶指至少有 1 名住戶成員屬就業人士的住戶。

⁴ 按照經濟合作及發展組織的定義，低收入就業人士指其就業收入少於整體就業收入中位數的 2/3 的就業人士。

這正好表示，不少處於工作年齡的貧窮住戶成員，因需要照顧年幼成員而未能外出工作。

扶貧政策建議

9. 綜合上述數據，我們相信，家庭周期（例如，全部住戶成員已屆退休，或有年幼子女需要照顧），再加上就業收入偏低，是貧窮的主要成因。以一對夫婦和兩名子女的 4 人家庭為例，通常只有一名成年人可以外出工作，而一般低技術工人的就業收入只有 5 - 6 千元，根本難以維持一家 4 口的生計。在 2000 年，沒有成員處於工作年齡的貧窮住戶則超過 6 萬戶，而有年幼子女需要照顧的貧窮住戶有接近 19 萬戶，兩者合共佔全部貧窮住戶的 67%。明顯地，即使就業環境有所改善，又或者政府透過加強職業培訓，根本不能協助已退休或有年幼子女需要照顧的貧窮人士透過工作脫貧。

10. 針對退休住戶方面，我們認為最直接的扶貧措施，是立即實行老人金計劃，令沒有退休保障的長者亦可以安享晚年。至於有年幼子女需要照顧的貧窮住戶方面，我們認為政府應加強托兒服務，讓有工作能力的家庭成員可以外出工作，藉以改善生活。

11. 此外，我們亦需要保證即使只有 1 名就業家庭成員的住戶，亦可透過工作實際改善生活。就此，我們提出兩項既可鼓勵就業，同時亦可確保「勞動有價」(rewarding work) 的扶貧措施：最低工資及「低收入就業家庭生活補助」。

12. 我們建議的「低收入就業家庭生活補助」，是類似部分經濟學者倡議的「負徵稅」制度 (negative tax)。我們初步建議，只要符合以下三項資格的家庭，即可獲得這項補助：

- 至少有 1 名家庭成員屬全職就業人士（每周正常工作時數 35 小時或以上）；

- 家庭人均入息少於整體人均住戶入息中位數的 2/3；及
- 人均資產不超過 6 萬元。

13. 至於補助金額方面，我們建議按整體人均住戶入息中位數的 2/3 和申請家庭的人均入息兩者的差額計算，首 1,500 元可獲 40% 的補助，餘數則有 75% 的補助，再將每名家庭成員可得的補助額乘以申請家庭的成員人數，即可得出每個申請家庭可得的補助金額。以每月入息分別為 8,000 及 6,000 元的 4 人家庭為例，每月可得的補助金額分別為 2,133 及 3,400 元。按 2000 年的統計資料推算，我們估計最低收入的 3 成就業家庭將可受惠，而涉及的支出則約為每年 80 億元。

14. 我們認為「低收入就業家庭生活補助」比現行的低收入綜援有兩個好處。首先，由於申請綜援的程序繁複，令不少合資格人士沒有申請低收入綜援，而「低收入就業家庭生活補助」則可透過目前的申報薪俸稅程序申請，令更多有需要的家庭可以受惠。第二，目前低收入綜援並不鼓勵低收入就業家庭透過增加本身的就業收入來改善生活，例如，一個月入 5,000 元和 7,000 元的 4 人家庭，在領取綜援後，所得的整體入息並無分別，而「低收入就業家庭生活補助」則沒有此缺點。

15. 此外，我們認為最低工資制度和「低收入就業家庭生活補助」必須是一併實行。由於領取「低收入就業家庭生活補助」的其中一個資格，是必須有至少 1 名家庭成員屬全職就業人士，若果沒有最低工資保障，僱主可以刻意將工資壓低而工人亦需要無奈接受，否則會變成一無所有。

香港職工會聯盟

2001 年 11 月

表1: 貧窮住戶數目及貧窮人數 (1996 - 2000年)

	年 度				
	1996	1997	1998	1999	2000
貧窮住戶*數目	308500	330000	359300	364400	372500
貧窮人數	1,128,800	1,186,500	1,206,800	1,238,900	1,244,900

* 貧窮住戶指其人均住戶入息少於整體人均住戶入息的 60% 的住戶

表2: 按年齡劃分的貧窮人數 (1996 - 2000年)

年齡	年 度				
	1996	1997	1998	1999	2000
15歲以下	367,100	364,900	348,000	342,400	339,900
15 - 29歲	163,300	177,300	177,700	197,700	197,100
30 - 49歲	351,700	365,700	363,200	373,900	364,500
50 - 64歲	100,400	109,700	124,800	140,800	148,400
65歲或以上	148,300	169,000	192,900	184,100	197,000
總計	1,128,800	1,186,500	1,206,800	1,238,900	1,244,900

表3: 按年齡劃分的貧窮人士比率 (1996 - 2000年)

年齡	年 度				
	1996	1997	1998	1999	2000
15歲以下	30.8	30.7	29.5	29.1	29.2
15 - 29歲	11.5	12.3	12.4	14.0	14.1
30 - 49歲	15.3	15.3	15.0	15.2	14.8
50 - 64歲	12.7	13.3	14.6	15.7	15.8
65歲或以上	23.7	25.8	28.8	26.2	25.9
總計	17.8	18.3	18.4	18.6	18.5

表4: 貧窮住戶的特徵 (1996 - 2000年)

住戶特徵		年 度				
		1996	1997	1998	1999	2000
至少有 1 名	數目	185,400	189,900	184,800	187,200	185,400
住戶成員	百分率	59.9	57.5	51.4	51.4	49.8
少於 15 歲	比率	25.0	25.5	24.7	24.5	24.8
沒有	數目	50,300	56,900	71,400	58,200	64,000
住戶成員	百分率	18.3	17.2	19.9	18.0	17.2
處於工作年齡	比率	40.5	41.5	48.1	38.5	40.6
至少有 1 名	數目	21,100	17,800	48,800	69,600	56,700
住戶成員	百分率	6.8	5.4	13.8	19.1	15.2
屬失業人士	比率	25.3	26.0	34.1	36.1	35.8
至少有 1 名	數目	59,600	52,200	61,500	74,500	73,600
住戶成員	百分率	19.3	15.8	17.1	20.4	19.7
屬低收入就業人士*	比率	15.4	16.0	15.8	17.0	16.7
	佔貧窮就業住戶百分率	27.5	23.2	29.8	35.8	35.2

* 低收入就業人士指其就業收入少於整體就業收入中位數 2/3 的就業人士

表5：貧窮住戶的就業情況 (1996 - 2000年)

就業情況		年 度				
		1996	1997	1998	1999	2000
非就業住戶*	數目	92,700	104,800	152,800	158,300	163,900
	百分率	30.0	31.8	42.5	42.9	44.0
	比率	43.7	44.5	54.7	51.0	52.6
就業住戶**	數目	216,900	225,200	206,500	208,000	208,800
	百分率	70.1	68.2	57.5	57.1	56.0
	比率	13.0	13.0	11.9	11.9	11.7

* 非就業住戶指沒有住戶成員屬就業人士的住戶

** 就業住戶指至少有1名住戶成員屬就業人士的住戶

表6：按就業收入和性別劃分的貧窮人口中的就業人數 (1996 - 2000年)

就業收入	性別	年 度				
		1996	1997	1998	1999	2000
少於中位數的 2/3	男性	48,500	37,900	42,200	52,000	52,100
	女性	47,700	50,900	44,900	54,800	58,000
	總計	96,100	88,800	87,100	106,800	108,000
中位數的 2/3 - 100%	男性	88,500	126,300	109,200	98,100	98,400
	女性	10,300	18,200	13,800	14,400	14,800
	總計	98,700	142,400	123,100	112,500	113,100
多於中位數	男性	63,900	44,400	30,800	23,600	22,500
	女性	2,000	1,200	1,700	1,500	1,300
	總計	65,900	45,700	32,300	25,100	23,800
總計	男性	200,900	208,600	182,100	173,600	172,900
	女性	59,900	68,300	60,400	70,500	72,000
	總計	260,800	276,900	242,500	244,200	244,900
低收入 就業人士* 所佔 百分率	男性	24.1	18.2	23.2	29.8	30.1
	女性	79.6	74.5	74.3	77.4	77.8
	總計	36.8	32.1	35.9	43.7	44.1

* 低收入就業人士指其就業收入少於整體就業收入中位數 2/3 的就業人士

20 日 70101

表7: 15歲或以上的貧窮人口的經濟活動身分(1996-2000年)

經濟活動身分	年 度				
	1996	1997	1998	1999	2000
貧窮人數(15歲或以上)	761,700	821,600	858,600	898,500	905,000
勞動人數	263,700	296,300	297,700	323,200	307,000
貧窮人口勞動參與率	37.2	36.1	34.7	36.1	33.9
全港勞動參與率	61.8	61.8	61.1	60.9	60.7
就業人數	280,800	276,900	242,500	244,200	244,900
就業不足人數	14,800	11,400	24,400	29,000	28,500
貧窮人口就業不足率	5.2	3.8	8.2	9.0	9.3
全港就業不足率	1.7	1.2	2.5	3.0	2.8
失業人數	22,900	19,400	55,200	79,000	62,100
貧窮人口失業率	8.1	6.5	18.5	24.4	20.2
全港失業率	2.8	2.2	4.7	6.3	5.0

表8: 15-64歲的貧窮人口的經濟活動身分(1996-2000年)

經濟活動身分	年 度				
	1996	1997	1998	1999	2000
貧窮人數(15-64歲)	615,400	652,600	665,700	712,400	708,000
勞動人數	278,800	291,200	292,700	317,100	301,700
貧窮人口勞動參與率	45.3	44.6	44.0	44.5	42.8
就業人數	255,900	271,900	237,800	238,500	239,900
本地全職就業人數	224,400	239,500	195,000	188,800	190,700
就業不足人數	14,500	11,300	24,100	28,600	27,800
貧窮人口就業不足率	5.2	3.9	8.2	9.0	9.2
失業人數	22,800	19,300	55,100	78,600	61,800
貧窮人口失業率	8.2	6.6	18.8	24.8	20.5
沒有從事經濟活動人數	336,700	361,500	373,000	395,200	406,300
學生	104,400	116,100	115,000	125,000	130,200
料理家務	175,500	187,300	191,800	193,000	190,100
其他	52,800	58,100	66,200	77,200	86,000

資料來源: 1996-2000年綜合住戶統計調查