

2021年6月28日  
資料文件

立法會福利事務委員會  
銀齡咭相關事宜小組委員會

60至64歲人士的貧窮情況

目的

本文件以扶貧委員會制定的「貧窮線」分析框架，概述60至64歲人士的貧窮狀況<sup>1</sup>。

背景

2. 為了解本地貧窮情況及為監察扶貧政策成效提供客觀的量化分析基礎，政府在2013年9月公布首條官方「貧窮線」。自2013年首次公布「貧窮線」以來，政府已八度公布年度的貧窮情況分析，涵蓋2009至2019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](http://www.povertyrelief.gov.hk))，供公眾參閱。

3. 「貧窮線」分析框架由扶貧委員會制訂。「貧窮線」按「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，以不同住戶人數的住戶收入中位數的50%劃線。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。貧窮線分析的其中一個重要功能是透過比較政策介入後與純理論假設的政策介入前的貧窮數據，以審視政策的扶貧成效。

2019年整體經濟及貧窮情況主要分析

4. 2019年，受本地社會事件及中美貿易摩擦雙重打擊，本港經濟自2009年環球金融危機以來首次陷入衰退，勞工市

---

<sup>1</sup> 本文所用的貧窮數據只涵蓋家庭住戶（撇除外籍家庭傭工）。

場於下半年明顯轉弱。受本地社會事件嚴重干擾，消費及旅遊相關行業受到重創，當中涉及不少較低技術職位，因此基層家庭所受的衝擊亦頗為明顯。加上人口加速高齡化及住戶持續小型化，貧窮指標承受前所未見的上升壓力。

5. 政府於2020年12月發表《2019年香港貧窮情況報告》。「貧窮線」以政策介入前住戶收入中位數的50%劃線，並按不同住戶人數劃分。2019年按住戶人數劃分的貧窮線見表一。

**表一：2019年貧窮線，按住戶人數劃分**

一人	二人	三人	四人	五人	六人及以上
\$4,500	\$10,000	\$16,600	\$21,400	\$22,100	\$23,000

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

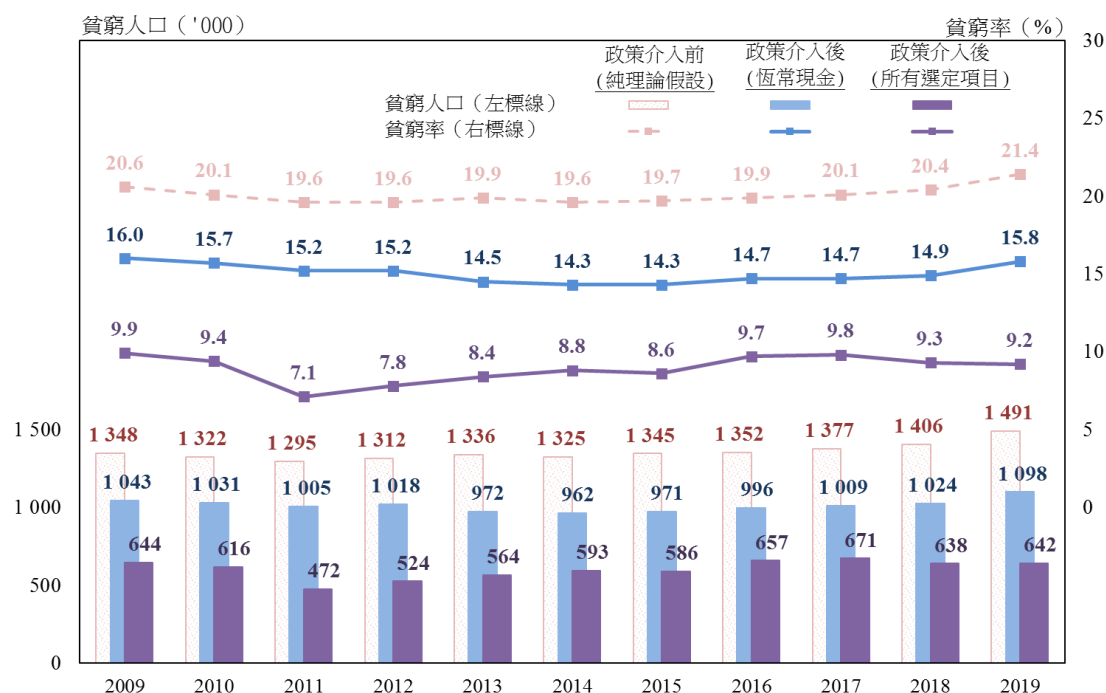
6. 政府一直投放大量資源支援弱勢社群，包括各類恆常現金政策、非恆常現金項目，以及須經濟審查的非現金福利項目（所有選定項目）；在2019年8月至12月期間，政府亦宣布推出四輪逆周期紓困措施，支援相關企業及有需要的家庭及個人。

7. 計及所有選定項目後，2019年整體貧窮人口及貧窮率分別為641 500人及9.2%。相比2018年的情況，2019年的貧窮人口略為上升3 500人，而貧窮率下跌0.1個百分點。對比政策介入前（純理論假設）的貧窮人口及貧窮率（1 490 700人及21.4%），2019年所有選定項目令849 100人脫貧，貧窮率顯著降低12.2個百分點。與2018年相比，脫貧人口增加80 700人，貧窮率減幅高1.1個百分點。

8. 在只計算恆常現金政策介入的影響的分析則顯示，2019年的貧窮率較2018年上升0.9個百分點至15.8%，貧窮人口則增加73 500人至1 097 800人<sup>2</sup>。2019年恆常現金項目的扶貧成效是自2013年公布貧窮線以來的紀錄新高，成功令392 900人脫貧，貧窮率減幅達5.6個百分點（2018年的相應數字分別為382 200人及5.5個百分點）。2009至2019年的貧窮人口及貧窮率見圖一。

<sup>2</sup> 但要留意，只計算恆常現金政策介入的影響的分析有其局限，即使政府的惠民措施遠遠不止於此，亦未能在此分析中得到適當反映。

圖一：2009-2019年整體貧窮人口及貧窮率



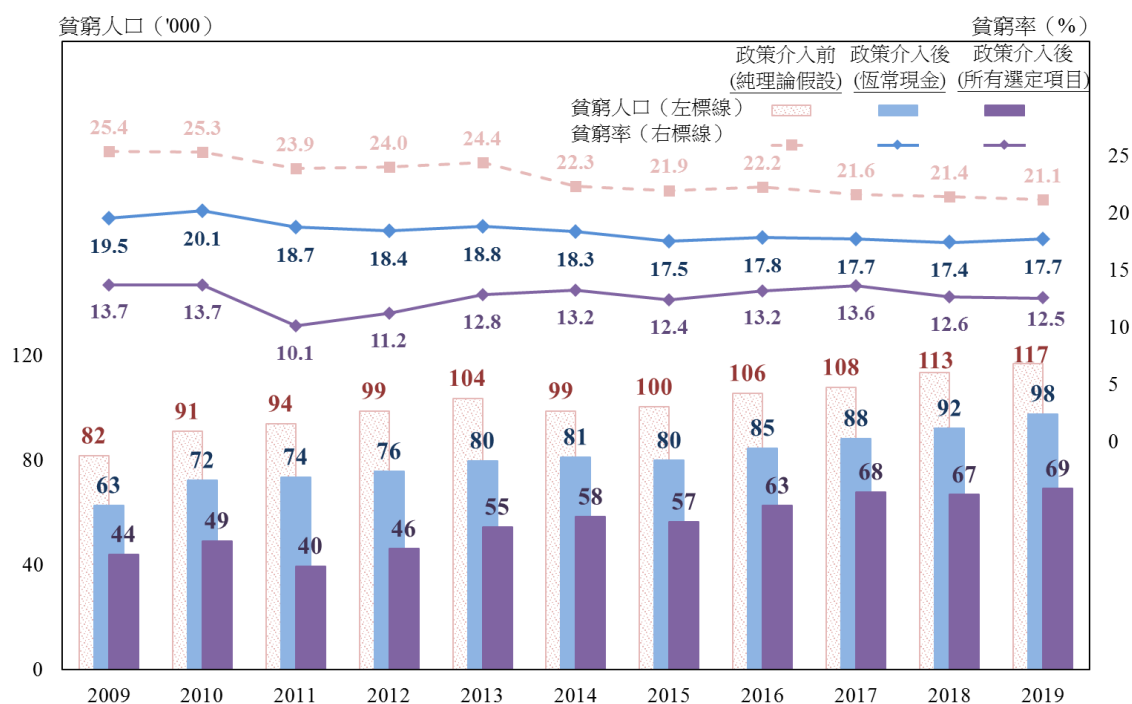
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

## 60至64歲人士的貧窮情況

### 貧窮趨勢

9. 有關60至64歲人士於2019年的主要貧窮指標，在計及所有選定項目的全方位效應後，其貧窮率較2018年相比同樣下跌0.1個百分點至12.5%；貧窮人口則輕微上升2 300人至69 200人。若只考慮恆常現金政策的扶貧成效，這年齡組別的貧窮率則上升0.3個百分點至17.7%（見圖二）；雖然如此，這幅度仍明顯較政策介入後（恆常現金）的整體貧窮率同期上升的0.9個百分點為小。

圖二：2009-2019年60至64歲人士的貧窮人口及貧窮率



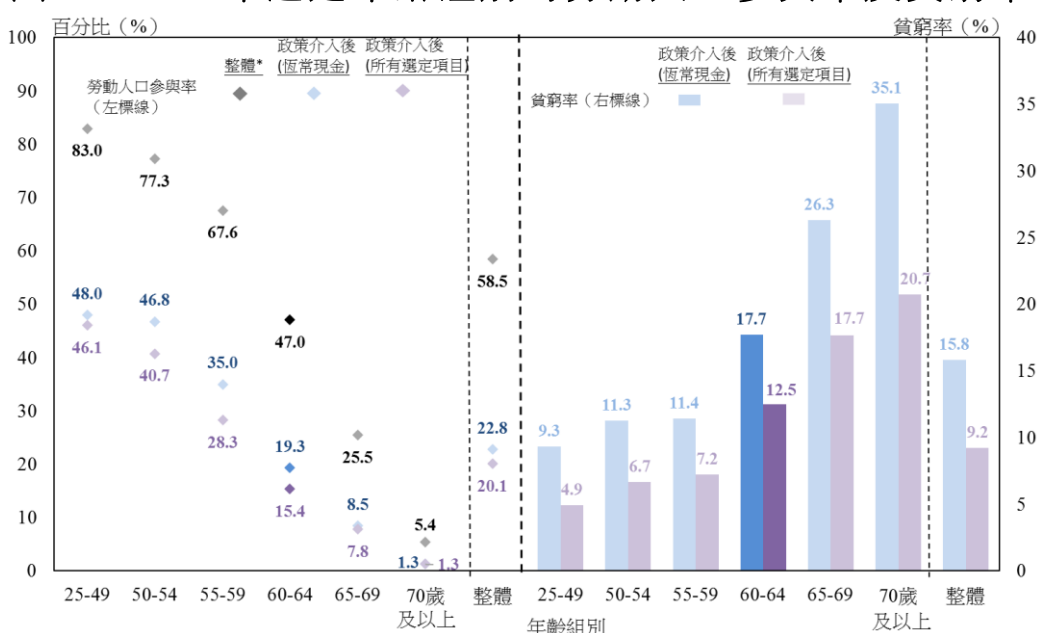
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

10. 從較長趨勢可見，過去十年間經濟及勞工市場大致向好，60至64歲人士的勞動人口參與率<sup>3</sup>有所提升<sup>4</sup>，加上整體就業收入錄得增長，而政府亦推出多項扶貧助弱措施（如在職家庭津貼（職津）等），因此不論是計及所有選定項目或僅計算恆常現金項目，2019年60至64歲人士的貧窮率均較2009年的相應水平為低（分別下跌1.2及1.8個百分點）；至於在貧窮率大致向下的情況下，60至64歲貧窮人口數目仍見增加，這現象主要反映本港人口結構日漸高齡化的趨勢（圖二）。

<sup>3</sup> 指勞動人口佔所有該年齡組別內陸上非住院人口的比例。勞動人口是指15歲及以上陸上非住院人口，並符合就業人士或失業人士的定義。數字不包括外籍家庭傭工。

<sup>4</sup> 60至64歲這年齡組別的勞動人口參與率在過去十年間有顯著增長，由2009年的34%上升至2019年的47%。

圖三：2019年選定年齡組別的勞動人口參與率及貧窮率



註：(\*) 整體勞動人口參與率中的勞動人口是指15歲及以上陸上非住院人口（不包括外籍家庭傭工），並符合就業人士或失業人士的定義。  
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

11. 60至64歲人口的貧窮率雖略較整體為高，但卻顯著低於65歲及以上長者的貧窮率<sup>5</sup>。在貧窮線分析框架下，貧窮情況以住戶收入作為量度的唯一標準，因此貧窮風險與住戶成員有否工作賺取就業收入有相當程度的關連<sup>6</sup>。2019年，60至64歲的整體勞動人口參與率(47.0%)相對於大多因退休而離開勞工市場的65歲及以上長者(12.4%)明顯較高，不過該數字仍遠遜於較年輕的人口組別。更具體而言，60至64歲人士的勞動人口參與率比55至59歲人士低近20.6個百分點，比25至49歲人士更相差接近36.0個百分點，同時較年輕組別的貧窮風險明顯低於較年長組別人士。從圖三可見，如集中看貧窮人口的勞動人口參與率，不論政策介入的類別，水平均較其相應整體的年齡組別數字更低。

<sup>5</sup> 2019年計及所有選定項目及恆常現金政策介入後的長者貧窮率分別為19.7%及32.0%。

<sup>6</sup> 2019年計及所有選定項目及恆常現金政策介入後的60至64歲在職人士貧窮率分別為3.4%及6.3%，只略高於整體在職人士的相應貧窮率(2.5%及5.1%)。

## 各項政策介入措施的涵蓋率及其扶貧成效

12. 居有60至64歲人士的貧窮住戶當中為數不少已受惠於政府各項的扶貧助弱政策。2019年政策介入前（純理論假設）有60至64歲成員的貧窮住戶中，逾七成（73.1%）有領取政府的恆常現金福利。在眾多社會福利項目中，受惠住戶佔比最高的為綜合社會保障援助（綜援）（高達19.7%）；其次為長者生活津貼，由於居有60至64歲人士的貧窮住戶中較多有受惠於長者生活津貼的長者成員，故此其受惠住戶佔比亦較明顯（17.9%）；教育津貼和傷殘津貼的比例分別為16.3%和12.8%；而受惠職津及鼓勵交通津貼計劃的比例則相對較低（分別為3.4%及2.7%）。除恆常現金項目外，這些貧窮住戶有超過四成（42.3%）受惠於公屋福利。若計及公屋福利轉移及恆常現金項目，有60至64歲成員的貧窮住戶的政策介入涵蓋率高達77.4%。

13. 進一步分析政府各項政策對60至64歲人士的扶貧成效<sup>7</sup>可見，2019年，各恆常現金項目當中，綜援的成效最為顯著，令13 800名60至64歲人士脫貧，貧窮率降低2.5個百分點。長者生活津貼的扶貧成效則僅次於綜援，令4 900名60至64歲人士脫貧，貧窮率降低0.9個百分點。這反映如有同住家庭成員領取津貼，一般而言整個住戶亦可受惠，令其政策介入後住戶收入有所提升以達致脫貧的效果<sup>8</sup>。如計及其他福利津貼（如教育津貼、傷殘津貼等措施），2019年恆常現金項目一共令19 000名60至64歲人士脫貧，貧窮率減幅為3.4個百分點（圖四）。

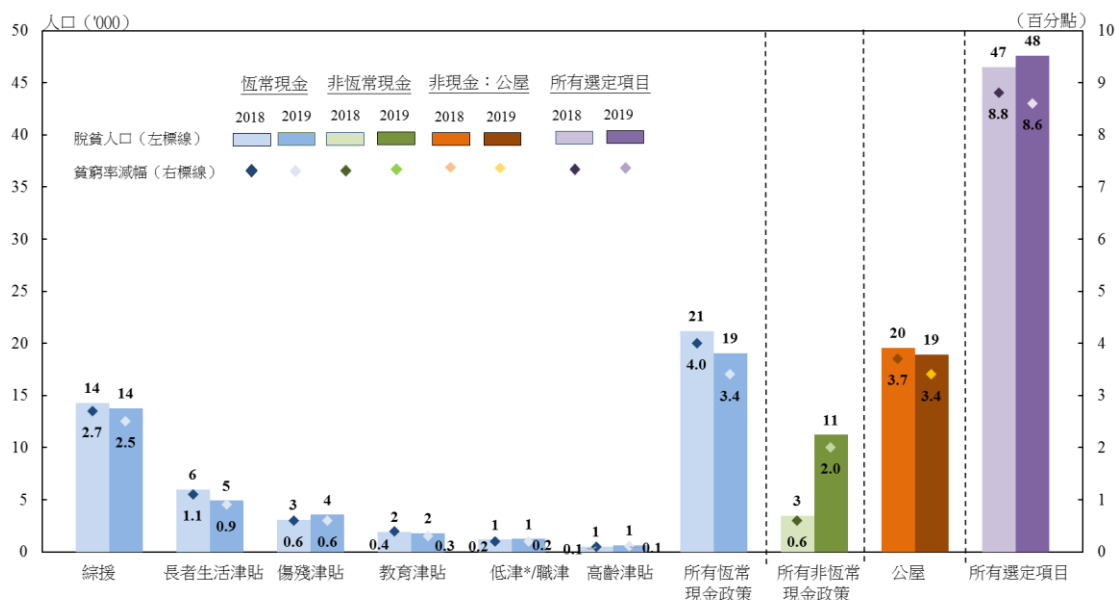
14. 除此以外，政府提供的非恆常現金及須經濟審查的非現金福利的扶貧成效亦不容忽視。當中，公屋可發揮重要的扶貧助弱作用，2019年可降低60至64歲人士貧窮率達3.4個百分點，明顯高於個別恆常現金項目的扶貧成效。另外，主要受惠於「關愛共享計劃」於2019年向合資格人士派發一次過最多4,000元，非恆常現金項目亦降低60至64歲人士的貧窮

<sup>7</sup> 政府可通過發放福利予居有60至64歲人士住戶內的其他成員，如住戶內的長者或兒童，以達致扶貧助弱的目的。因此，與政策介入前（純理論假設）的情況相比以估算扶貧成效時，60至64歲人士並非一定為領取該福利人士。

<sup>8</sup> 以一個居於有65歲及以上長者及60至64歲人士的家庭為例，長者生活津貼有效減輕住戶照顧長者的財政負擔，間接增加可動用的經濟資源。

率2.0個百分點，遠高於2018年的0.6個百分點。2019年在計及所有選定項目後，其扶貧成效（47 600名60至64歲人士得以脫貧，相等於貧窮率減少8.6個百分點）和2018年大致相若（圖四）。

圖四：2018及2019年選定項目對60至64歲人口的扶貧成效



註：(\*) 低津指低收入在職家庭津貼，並已於2018年4月易名為在職家庭津貼。  
扶貧成效為比較政策介入前（純理論假設）及計入個別選定現金項目/公屋/所有選定項目後的數字。  
資料來源：政府統計處綜合住戶調查。

## 主要社會經濟特徵

15. 運用恆常現金政策介入後的貧窮數字再作分析，以這些60至64歲貧窮人士所居住住戶（2019年一共有84 300戶）的社會經濟特徵劃分，有以下的觀察（圖五）：

- **主要為二人及三人住戶：**超過七成（70.9%）為二人及三人住戶。貧窮住戶內成員年齡亦普遍較高<sup>9</sup>，約四成（39.9%）為有長者貧窮住戶，逾半（50.7%）貧窮住戶所有成員均年屆60歲及以上；
- **接近六成住戶沒有就業：**這些貧窮住戶約五成半（55.4%）沒有從事經濟活動，接近半成（4.9%）更是失業住戶；即使聚焦餘下接近四成（39.7%）的在

<sup>9</sup> 所有居有60至64歲人士的家庭住戶中，有65.1%的住戶至少與一名較年輕人士（18至54歲）同住，有27.7%的住戶與至少一名長者同住；但相關比例在居有60至64歲人士的貧窮住戶（恆常現金政策介入後）則為39.7%及39.9%。

職貧窮住戶，當中亦有逾八成（83.9%）只有一名在職成員。在較低甚至沒有任何就業收入的情況底下，貧窮風險自然較高；

- **近三分一貧窮住戶居於公屋：**住屋特徵方面，2019年有60至64歲成員的貧窮住戶當中有**接近三分一（32.9%）**居於公屋，其居住的基本需要已獲得一定保障；及
- **超過六成（60.1%）貧窮住戶居於自置居所，當中近九成的自置居所沒有按揭，側面反映部分60至64歲人士或擁有一定資產：**現時貧窮線以住戶收入作為量度貧窮的單一指標，沒有考慮住戶資產是其中一個技術性掣肘。即使如此，仍可根據政府統計處的綜合住戶統計調查識別出「收入貧窮、但有一定價值的物業」<sup>10</sup>人士，以提供多一個面向作補充參考。2019年，有17 000名60至64歲的貧窮人士可歸類於這個組別，佔這年齡層的所有貧窮人口逾六分之一（17.3%）。

16. 進一步分析2019年的15 900名60至64歲在職貧窮人士的社會經濟特徵（圖五）：

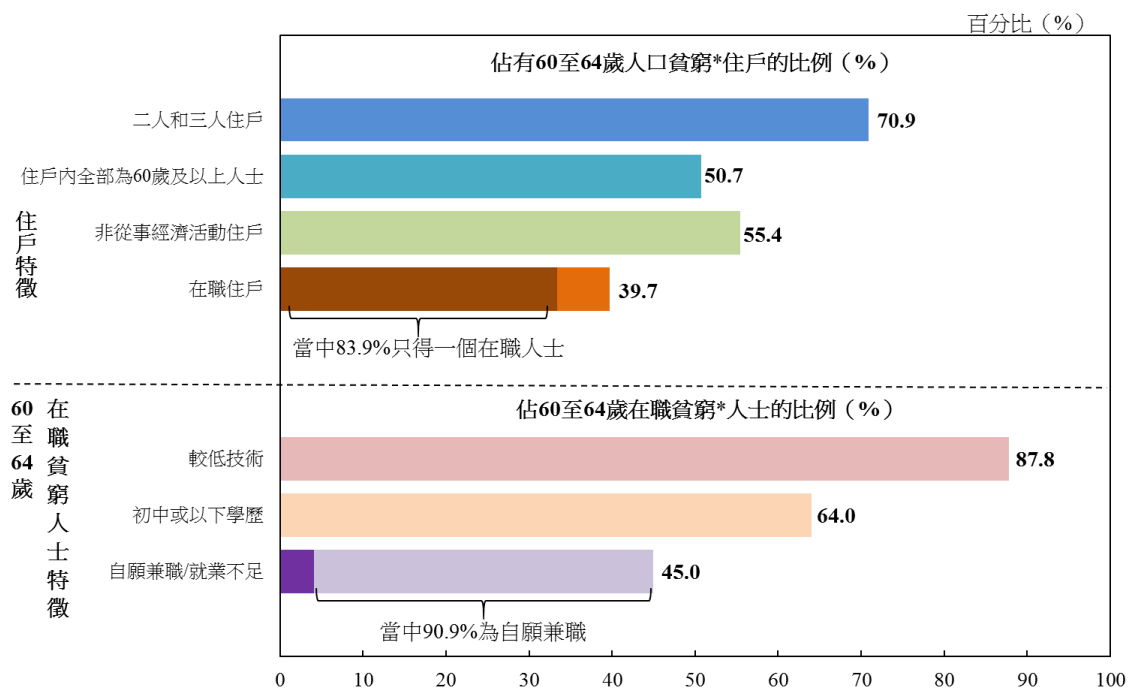
- **大多從事較低技術工作：**比例接近九成（87.8%）；
- **教育程度較低：**近六成半（64.0%）只有初中或以下學歷，有專上教育程度的比例只有7.0%；
- **自願兼職或就業不足的比例偏高：**60至64歲的在職貧窮人士中，自願兼職或就業不足的比例高達四成半（45.0%），當中超過九成（90.9%）為自願兼職。因此，他們的就業收入亦較為有限，每月就業收入中位數只有7,200元。

---

<sup>10</sup> 「收入貧窮、但有一定價值的物業」人士的估算方法為：（一）參考香港按揭證券有限公司「安老按揭計劃」的申請資格，聚焦非綜援貧窮住戶中，居於沒有按揭及借貸的自置居所而所有成員皆為55歲及以上的住戶（若居於未補地價資助出售房屋，則所有成員皆為60歲及以上）；（二）按「安老按揭計劃」的財務模型中的參數，將每個「目標住戶」的物業價值折算為其可終身獲取的每月年金金額；及（三）假如「目標住戶」可收取的估算每月年金金額不低於貧窮線門檻，當中的人口會被識別為「收入貧窮、但有一定價值的物業」。



圖五：2019年居有60至64歲人士貧窮住戶的社會經濟特徵



註：(\*) 貧窮數字為恆常現金政策介入後的數字。

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查。

## 適用於60至64歲人士的勞工及福利措施

17. 有關適用於60至64歲人士的勞工及福利措施，請參閱小組委員會在2021年2月26日會議上討論的文件（載於附件）。

## 總結

18. 請委員察悉文件。

勞工及福利局  
政府經濟顧問辦公室  
政府統計處  
2021年6月

2021年2月26日

資料文件

立法會福利事務委員會  
銀齡咭相關事宜小組委員會

適用於60至64歲人士的勞工及福利措施

目的

本文件闡述適用於60至64歲人士的勞工及福利措施、政府長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃（優惠計劃）的優化措施和長者咭計劃的背景資料。

香港人均壽命的趨勢及年長人士勞動參與率的變化

2. 根據政府統計處的資料，香港男性2019年出生時的平均預期壽命為82年，而女性更達88年。到2069年，男性和女性的預期壽命更分別上升至88和94年。屆時，65歲或以上的人口將達258萬人，較2020年的138萬人（臨時數字）大幅上升九成，而60歲或以上的人口更將由197萬人（臨時數字）上升至305萬人。

3. 隨着本港平均壽命和整體健康質素提升，越來越多年長人士投入勞動市場。其中，60至64歲這個年齡組別的勞動人口參與率（不包括外籍家庭傭工）在過去十年間有顯著增長，由2009年的百分之三十四上升至2019年的百分之四十七；就業人士數目（不包括外籍家庭傭工）由2009年的約11萬人，大幅增加約兩倍至2019年的26萬人，遠遠超過同期整體就業人士數目百分之九的增幅。上述數字一方面顯示越來越多這個年齡組別人士仍活躍於勞動市場，另一方面亦反映越來越多僱主願意聘用他們。

4. 香港的情況與世界的趨勢吻合。經濟合作與發展組織定期發布名為「較年長人士退出勞動人口的平均實際年齡」的報告。根據2018年的數據，以男士為例，英國的相關年齡為64.7歲、美國為67.9歲，一些鄰近香港的亞洲地區就更高，

日本為70.8歲，而南韓更達72.3歲。隨着人均壽命延長，相信這延後退休的趨勢在未來會持續。

## 適用於60歲至64歲人士的勞工及福利措施

### 年長人士的培訓

5. 在年長人士的培訓方面，僱員再培訓局現時為15歲或以上合資格人士（包括60至64歲人士）提供約700項涵蓋28個行業範疇及通用技能訓練的培訓課程，當中包括為50歲或以上人士開辦專設課程，以提升他們的就業相關技能，以及推出「後50·實習生計劃」，協助退休後期望重投職場的「後50」參與短期實習。

### 年長人士求職支援服務

6. 勞工處推行一系列措施，持續推動年長人士就業，包括舉辦專題式的大型中高齡就業招聘會及地區性兼職工作招聘會、在就業中心設立特別櫃台為年長求職人士提供優先登記及就業轉介服務、舉辦為年長人士而設的就業講座、在「互動就業服務」網站設立年長求職人士專題網頁及加強空缺搜尋終端機的功能，方便年長求職人士獲取就業資訊和尋找合適的空缺。

### 鼓勵僱主聘用年長人士

7. 除了協助年長人士求職，勞工處亦透過「中高齡就業計劃」（就業計劃）鼓勵僱主聘用60歲或以上人士。面對就業情況惡化，勞工處於2020年9月調升在就業計劃下，僱主可獲發放的在職培訓津貼金額上限。僱主按就業計劃聘用每名60歲或以上失業或已離開職場的求職人士，可獲發高達60,000元的在職培訓津貼。就業計劃涵蓋全職及兼職職位。與此同時，勞工處以試點方式，向參加就業計劃的60歲或以上的年長人士發放留任津貼，鼓勵他們接受及完成在職培訓，從而穩定就業。視乎在職培訓期的長短，全職僱員可獲發高達12,000元留任津貼。為鼓勵更多僱主為年長求職人士提供合適的職位空缺，勞工處亦強化與有招聘需要的僱主的

聯繫以加強就業配對、舉辦僱主聘用年長人士的經驗分享會等。

### 護理服務

8. 政府一直致力為有需要或體弱的長者提供適切的照顧服務。現時，社會福利署（社署）提供的安老服務以家居及社區照顧為重點，而院舍照顧則作為輔助。60歲或以上、居於社區的有需要人士，可透過長者地區中心或長者鄰舍中心，獲得社區支援服務。另外，年齡介乎60至64歲的年長人士，如證實有需要，亦可接受社區照顧服務及院舍住宿照顧服務。

### 現金援助

9. 政府投放於現金援助計劃方面的整體開支有增無減。以社會保障（包括綜合社會保障援助及公共福利金計劃）為例，政府在這方面的經常開支在2020-21年度高達約580億元，較五年前（即2015-16年度）的約387億元增加接近百分之五十。有需要的年長人士可按自己情況及意願，申領合適的社會保障計劃。另一方面，政府近年大幅改善在職家庭津貼（職津）計劃，包括增加津貼額及放寬申請資格（例如將計劃擴展至一人住戶）。截至2021年1月底，職津計劃約有58 000個活躍受惠住戶，較2018年增加超過一倍，而用於職津計劃的開支，則由2017-18年度的6.5億元大幅增加接近兩倍至2020-21年度的約18億元。合資格的60至64歲年長人士可繼續透過已優化的職津計劃獲得適切支援。

### 政府長者及合資格殘疾人士公共交通票價優惠計劃的優化措施

10. 政府在2012年起推出優惠計劃，讓65歲或以上的長者和合資格的殘疾人士可一律以每程二元的優惠票價乘搭指定公共交通工具，以達致在香港建立一個關愛共融社會的政策目標。行政長官在2020年1月宣布把優惠計劃的合資格年齡由65歲下調至60歲，以惠及約60萬名60至64歲人士。政府於2021年1月公布下調優惠計劃至60歲人士的實施措施，包括要求這些新受惠人士必須申請及使用特別為優惠計劃而

設、印有相片及可識別年齡的個人卡作為享用優惠的先決條件。政府預計在2022年第一季起逐步落實這項優化措施。

## 長者咭計劃

11. 另外，作為背景資料，社署在1994年開始推行「長者咭計劃」，透過印發長者咭予65歲或以上的香港居民，以提供一個普遍獲得承認的年齡證明，方便持咭長者享用政府部門、公營機構及商號為長者提供的折扣和優先服務。有意為長者提供優惠或折扣的機構可向社署申請參加長者咭計劃。然而，長者咭計劃不直接提供福利，相關優惠或折扣均由參與機構自願提供予持咭長者。現時長者咭持有人的數目約為135萬人，佔整體合資格長者九成多。

## 總結

12. 請委員備悉本文件的內容。

勞工及福利局  
社會福利署  
勞工處  
政府統計處  
2021年2月