

政府現行採用的貧窮 指標概念及最新數據

扶貧委員會第一次會議

2012年12月10日

大綱

I. 背景

II. 應用及編製

III. 覆蓋範圍及理念

IV. 貧窮指標的表現

V. 徵詢意見

I. 背景

- 貧窮是個複雜課題，受不同的社會經濟因素所影響，因此其定義和量度的方法林林總總，於不同的地方互有差異。
- 本簡報旨在簡介前扶貧委員會所建議的貧窮指標，並藉此概述香港的貧窮情況。

(下頁續)

I. 背景(續)

- 前扶貧委員會其中一項工作是深入了解貧窮情況，並研究不同弱勢社群的需要。經過詳細討論，前委員會認為：
 - 香港頗為富裕，政府提供的社會及福利服務亦相當廣泛，因此應以多元的角度來了解貧窮。
 - 必須高度關注弱勢社群的實際情況和需要，包括能否得到生活上必需的服務和機會，例如房屋、醫療、教育、就業等。
- 因此，前委員會參考了本港及海外的相關經驗，制訂了一籃子的貧窮指標，以多元角度監察香港整體貧窮情況。

II. 應用及編製

- 貧窮指標每年更新，定期從宏觀層面審視及監察香港貧窮情況的變化，以找出值得研究的範疇，為政策制訂、評估和檢討提供有用的參考。
- 指標所用的數據來自政府統計處的綜合住戶統計調查、社會福利署和醫院管理局的行政記錄；並由財政司司長辦公室轄下的經濟分析及方便營商處提供分析。

III. 覆蓋範圍及理念

III. 覆蓋範圍及理念

- 前扶貧委員會用以監察貧窮情況的指標覆蓋兩個層面：(1) 貧窮人口的估算；(2) 一籃子共24個指標，以多元角度檢視貧窮問題：
 - 1) 貧窮人口的估算：以絕對貧窮的概念量度低收入家庭中的人數，再加上清貧長者，合計為香港整體貧窮人口的估算。
 - 2) 一籃子多元指標：由於貧窮人口乃單一指標，以收入作為貧窮界線又存在局限，故未必能夠全面反映各階層和弱勢社群的狀況和需要。因此，前扶貧委員會會制訂一籃子共24個多元指標以不同角度審視貧窮情況。

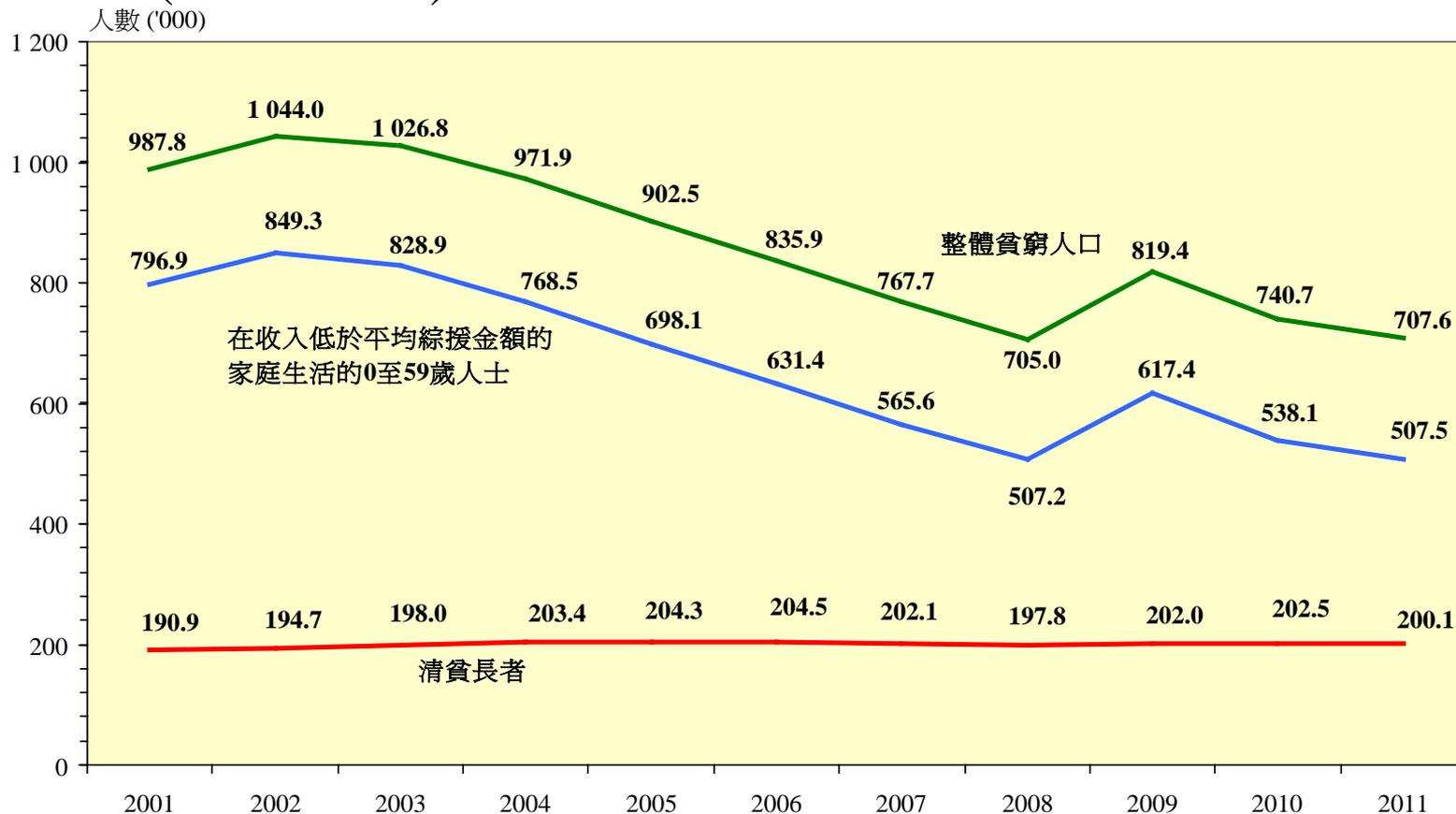
III.1 貧窮人口的估算

- 貧窮人口的估算包括兩個組成部分：
 - **0至59歲人士**：生活在收入低於平均綜援金額的低收入家庭中0至59歲的人數(即**絕對貧窮**的概念)。這些家庭不少為從事經濟活動住戶，因此其數目及比例與經濟周期息息相關。
 - **清貧長者**：長者大多沒有工作收入，只依靠個人投資儲蓄、退休金、子女支持等維持生計，純以收入界定貧窮會有局限。考慮到人口老化，而且長者數目及比例較不受經濟周期影響，因此在貧窮人口的估算中，清貧長者包括高齡綜援受助人，或/及居住環境較差的長者。

(下頁續)

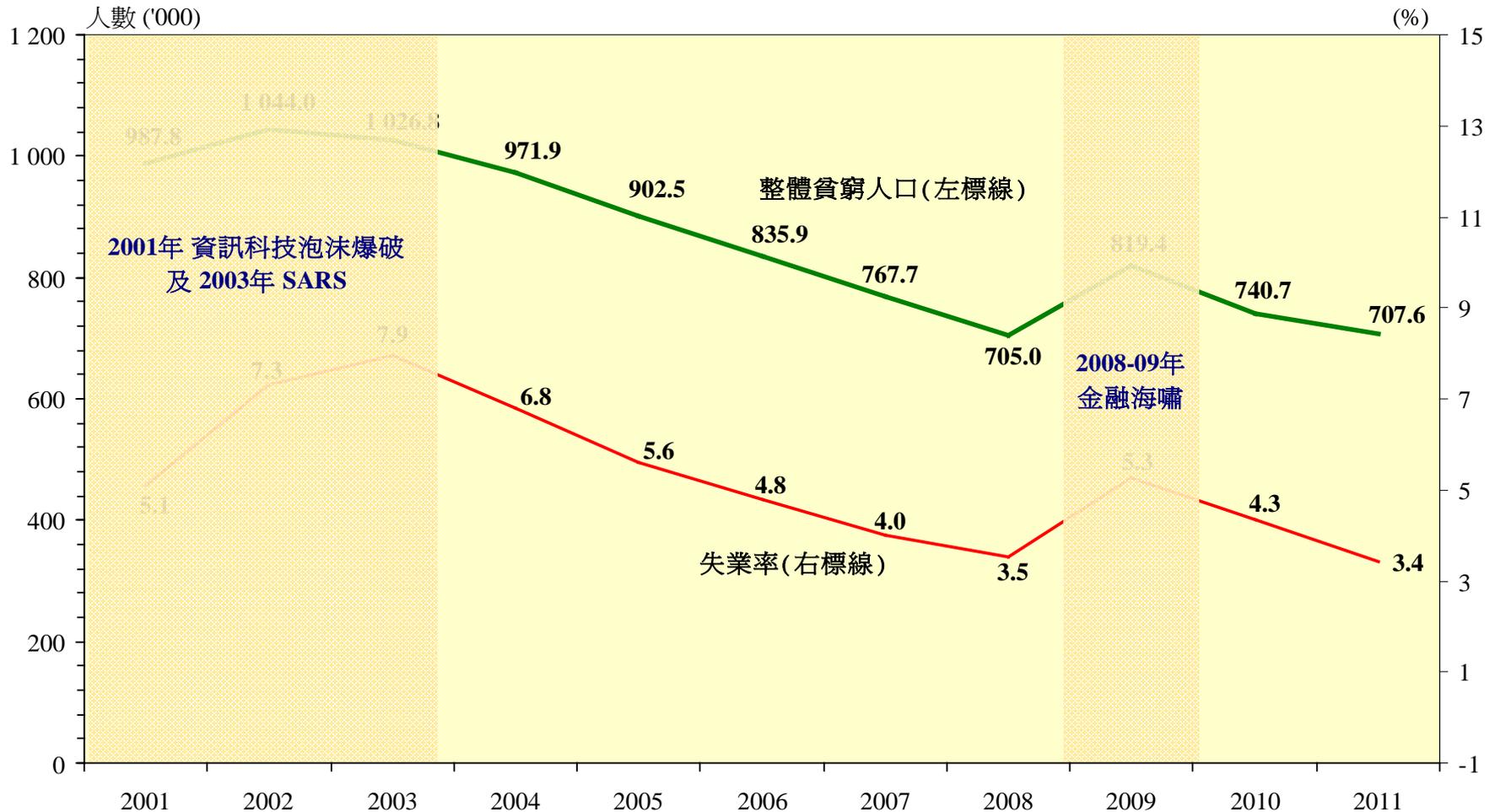
III.1 貧窮人口的估算(續)

- 0至59歲的貧窮人士在2011年共有507 500人。計入清貧長者後，貧窮人口的總數約為707 600人。與2010年相比，數字減少4.5%(33 000人)；與2003年相比，數字大幅減少31.1%(319 200人)。



III.1 貧窮人口的估算(續)

- 貧窮人口的變化與經濟周期有高度關聯性。



III.2 一籃子貧窮指標

- 至於24個貧窮指標大致反映4個組別的主要需要：
 - I. 兒童/青少年(0-14/15-24歲)
 - II. 在職人士/成人(15-59歲)
 - III. 長者(60歲或以上)
 - IV. 社區

18個以個人為單位

6個以地區為本(呼應政府以地區為本的扶貧工作)
- 並涵蓋5個範疇：
 - A. 就業及收入/入息
 - B. 社區/家庭支援
 - C. 教育
 - D. 醫療
 - E. 居住環境

(下頁續)

III.2 一籃子貧窮指標 (續)

- 5個範疇的指標在4個社會組別的分布各有不同，反映不同組別的社會需要。

	A. 就業及收入/入息	B. 社區/家庭支援	C. 教育	D. 醫療	E. 居住環境	總計
I. 兒童/青少年	2	2	3		1	8
II. 在職人士/成人	5	2				7
III. 長者		1		1	1	3
IV. 社區	5	1				6
總計	12	6	3	1	2	24

III.2.A 就業及收入/入息方面的指標

- **理念**：除家庭的收入情況外，個人就業情況，例如是否在职貧窮，甚至是無業、失業，皆是貧窮的重要指標。因此審視其相關狀況和變化，相當重要。

相關的7個以個人為單位的指標：

- **無業家庭**

- 0-14歲兒童(第1個指標)
- 15-59歲人士(第9個指標)

- **失業**

- 15-59歲人士(第11個指標)
- 失業超過6/12個月或以上人士(第12個指標)

- **低收入家庭**

- 0-14歲兒童(第2個指標)
- 15-59歲人士(第10個指標)

- **在职貧窮**

- 每周工作35小時或以上而每月就業收入少於中位數50%的受僱人士(第13個指標)

III.2.B 社區/家庭支援方面的指標

- **理念**：社會普遍認為綜援受助人是最需要受援助的基層，因此監察其數目有助了解貧窮情況的變化。另外，前委員會認為亦要關注低收入單親家庭中的兒童。

相關的5個指標：

- **綜援受助人**

- 兒童(第4個指標)
- 健全成人(第14個指標)
- 因永久傷殘／暫時傷殘／健康欠佳領取綜援的成人(第15個指標)
- 高齡(第16個指標)

- **單親及低收入家庭**

- 0-14歲兒童(第3個指標)

III.2.C 教育方面的指標

- 理念：教育是減少長期及跨代貧窮的有效途徑。

相關的3個指標：

- 16至19歲青少年的就學比率(第5個指標)
- 20至24歲具專上教育程度人士(第6個指標)
- 15至24歲的待學待業青少年(第7個指標)

III.2.D 醫療方面的指標

- **理念**：長者對醫療的需求大。故此，他們申請醫療收費減免的數字，是可側面反映長者貧窮情況的一個指標。

相關的1個指標：

- 公立醫院及診所的醫療收費減免機制下的年長病人 (第17個指標)

III.2.E 居住環境方面的指標

- **理念**：除收入情況外，居住環境也是反映生活水平的重要指標。因此，前委員會認為必須留意居住環境差的人士，尤其是兒童和長者。

相關的2個指標：

- **在私人臨時房屋及私人樓宇共住單位居住的**
 - 0至14歲兒童(第8個指標)
 - 60歲或以上長者(第18個指標)

III.3 局限

- 貧窮指標互相關連，它們之間難免有所重疊。由於指標數目繁多，要作出簡單扼要的分析及結論並不容易。
- 以收入界定貧窮有一定局限性。例如沒有考慮到家庭的資產狀況；也不能計及子女供養父母的不定期款項、其他實物收益等。
- 以綜援金額作為界定絕對貧窮的水平，並以此估算貧窮人口，其前設是現行綜援制度已能提供有效社會安全網。
- 另外，綜援受助人的數目也未必能夠全面反映貧窮的真實情況。
- 貧窮指標雖然多元化，能以多角度檢視問題，但無法量化評估政府扶貧工作的成效。

IV. 貧窮指標的表現

IV. 貧窮指標的表現

- 勞工及福利局剛於11月公布了2011年貧窮指標的最新表現(附錄)。
- 過去十多年間大部分就業或收入/入息的指標(如無業家庭人士、失業人士、在職貧窮等)在經濟上升周期時都有明顯改善；反之，在經濟衰退時，其數目及相關比例會迅速上升。
- 同樣，部分社區/家庭支援相關的指標(如領取綜援的健全人士)的走勢主要受經濟情況影響，顯示整體就業情況理想，有工作能力的人士及其家人大多能脫離社會保障網。
- 以地區為本的指標亦顯示，近年經濟穩步擴張，加上法定最低工資落實，絕大部分地區的就業/收入情況都得到普遍改善。

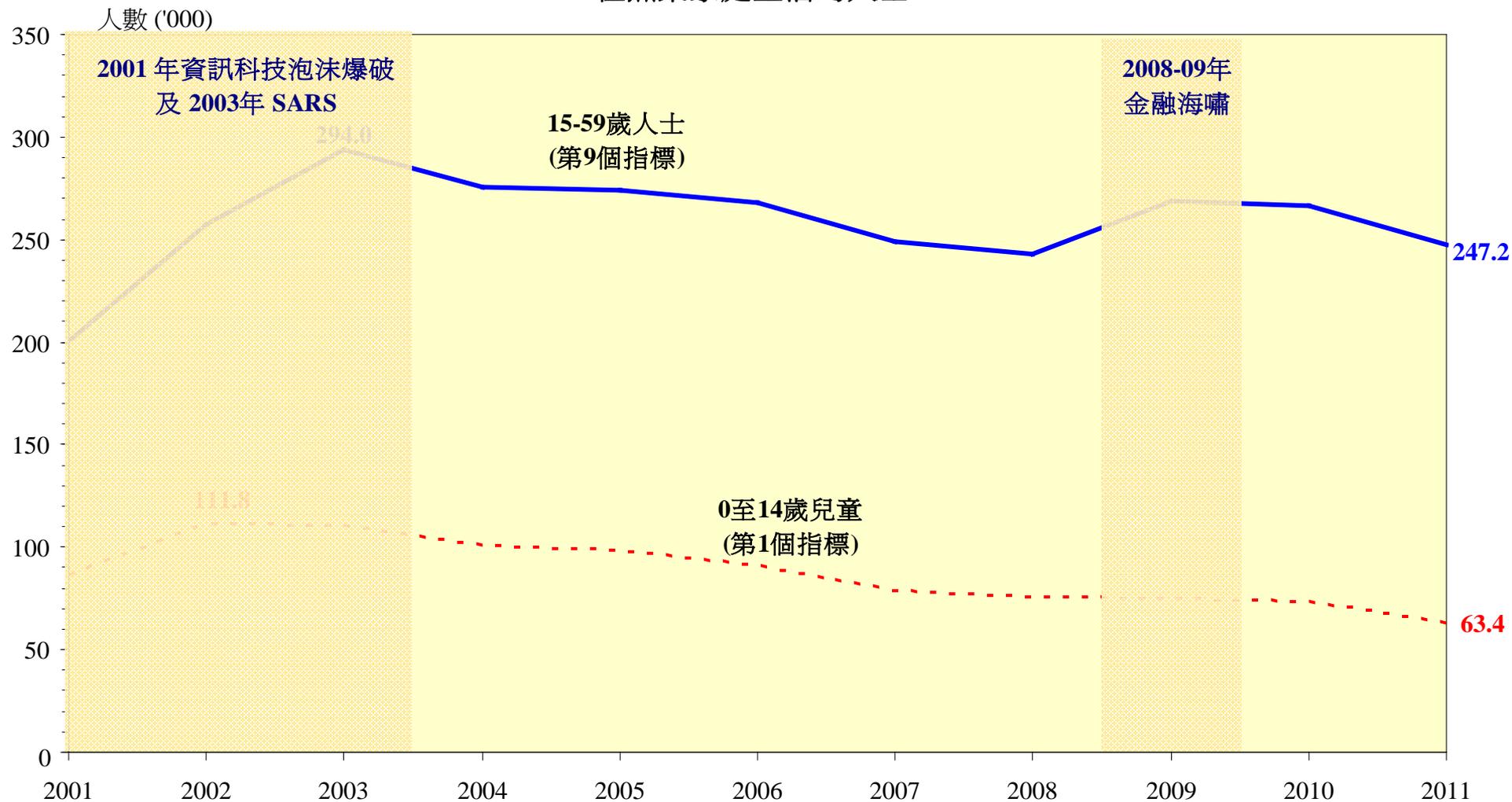
(下頁續)

IV. 貧窮指標的表現(續)

- 至於其他涵蓋不同生活所需的多元指標，大部分(特別是在教育、醫療和居住環境方面)於過去十年亦持續改善，反映政府不斷的資源投放，取得一定成果。
- 不過，個別指標(如領取高齡綜援或傷殘/健康欠佳的綜援受助人)所顯示的人數整體上在過去十年有所上升。這趨勢大致上是反映了社會經濟結構變化，特別是人口增長以及人口老化現象。

IV.A 就業及收入/入息方面的指標

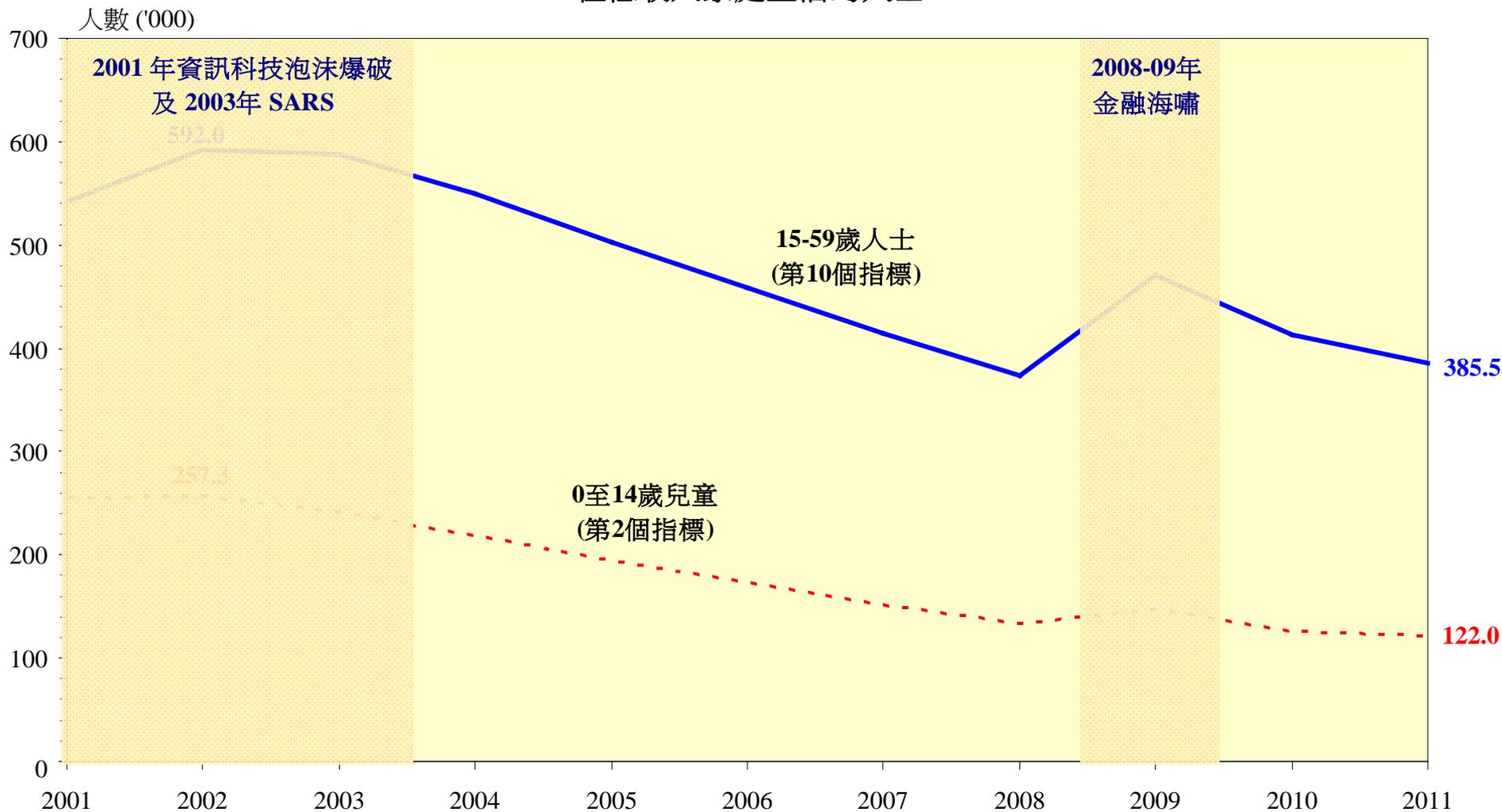
在無業家庭生活的人士



(下頁續)

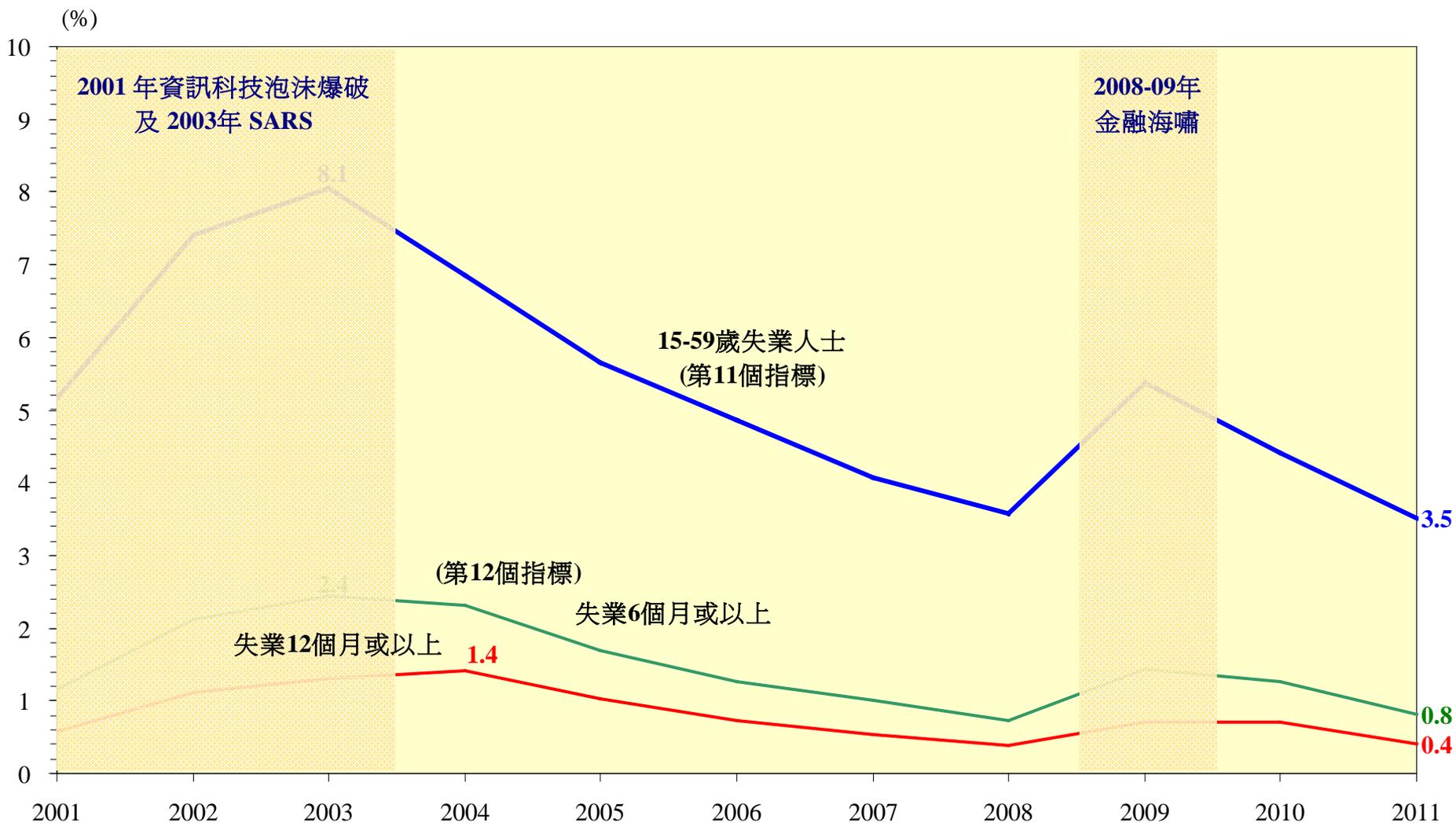
IV.A 就業及收入/入息方面的指標(續)

在低收入家庭生活的人士



IV.A 就業及收入/入息方面的指標(續)

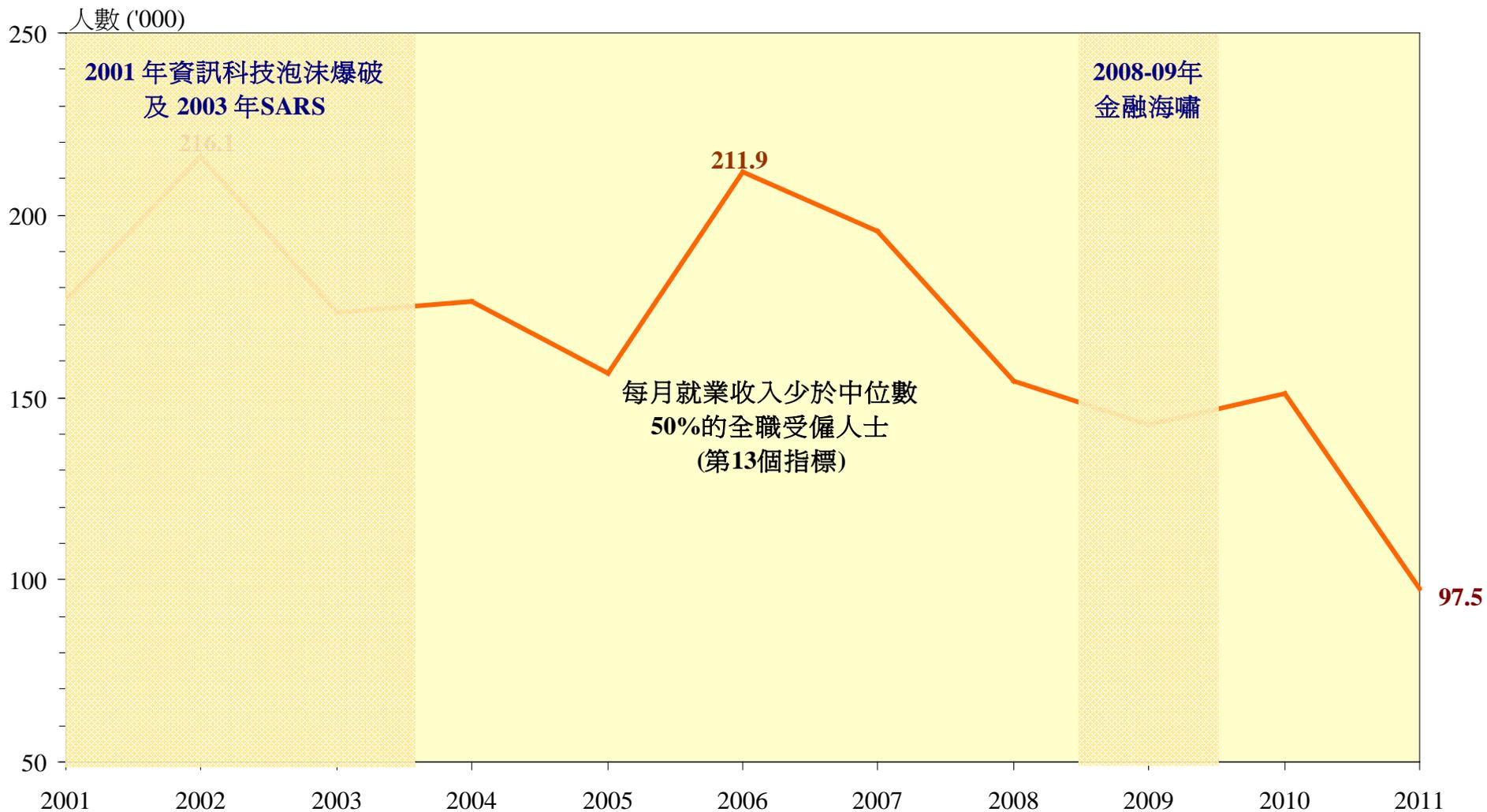
失業率



(下頁續)

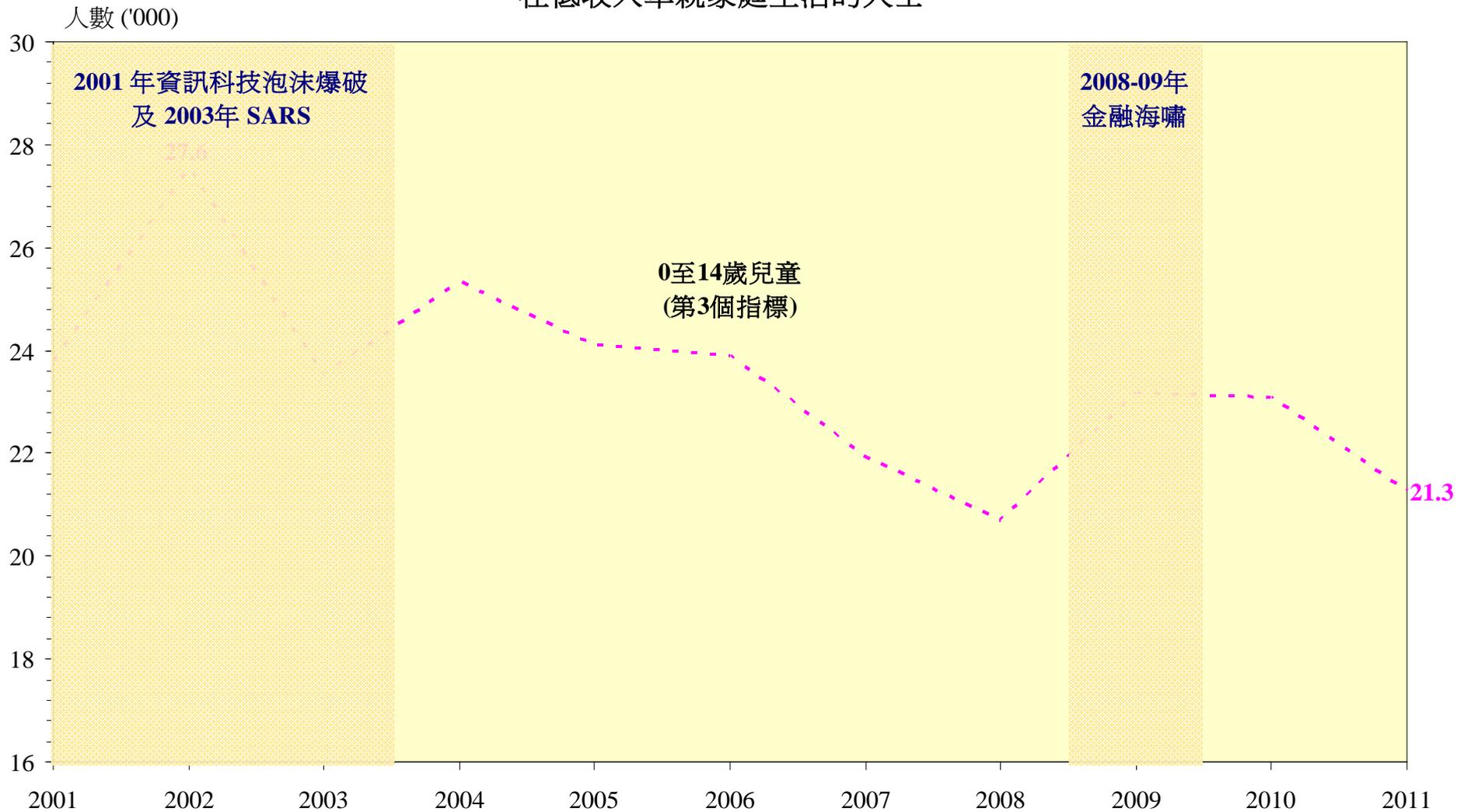
IV.A 就業及收入/入息方面的指標(續)

在職貧窮人士



IV.B 社區/家庭支援方面的指標

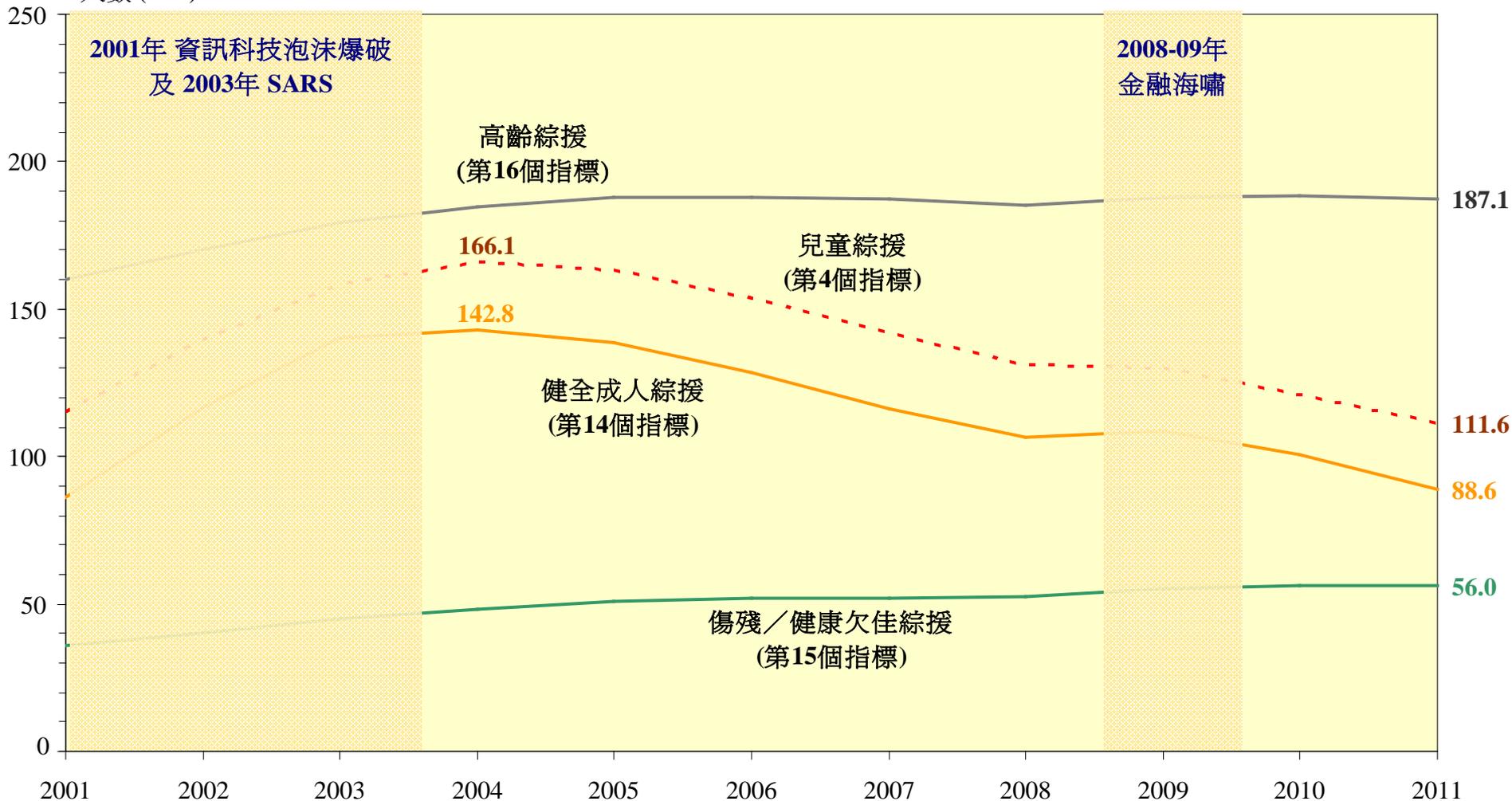
在低收入單親家庭生活的人士



IV.B 社區/家庭支援方面的指標(續)

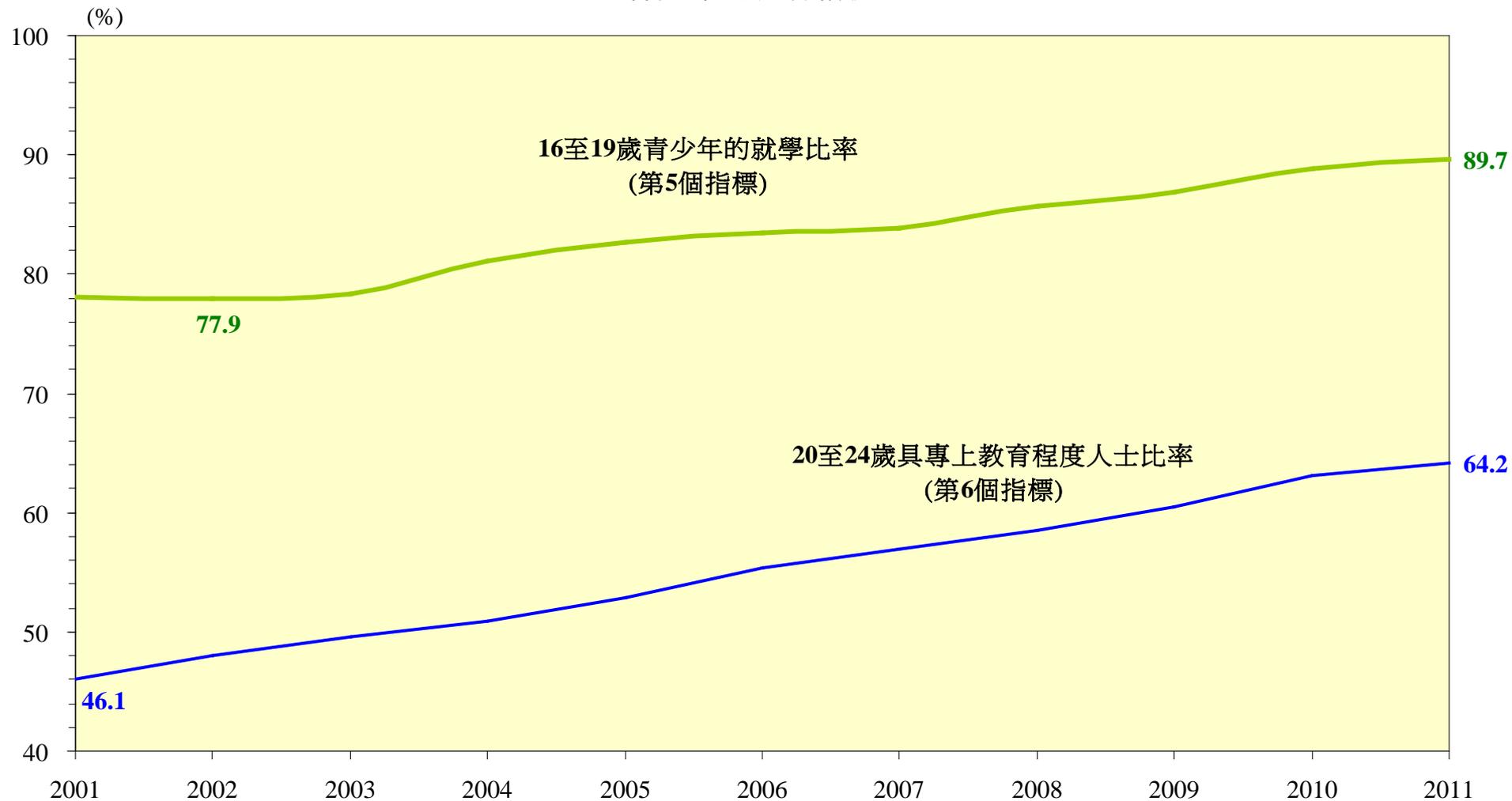
綜援受助人

人數 ('000)



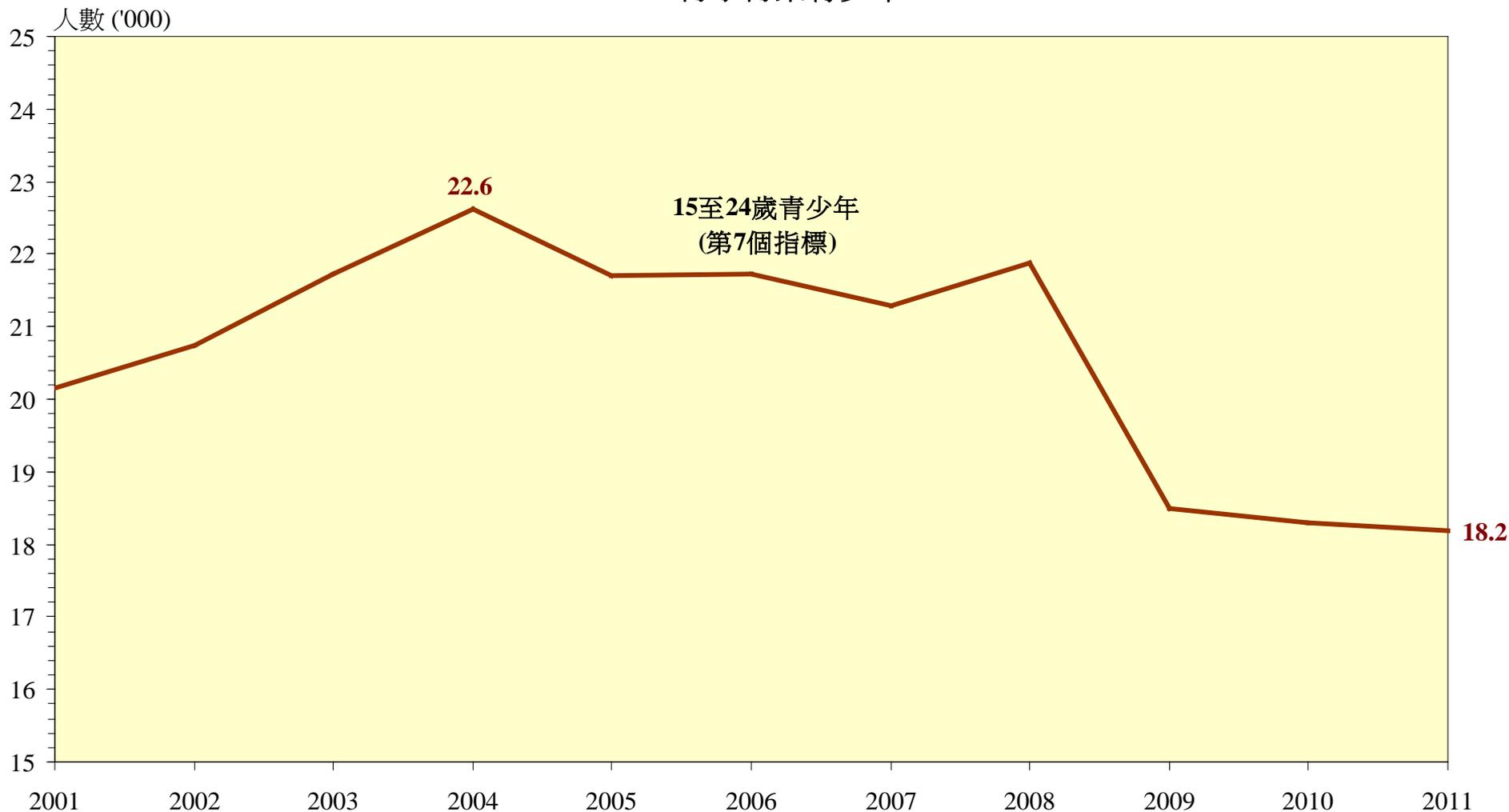
IV.C 教育方面的指標

青少年的教育情況



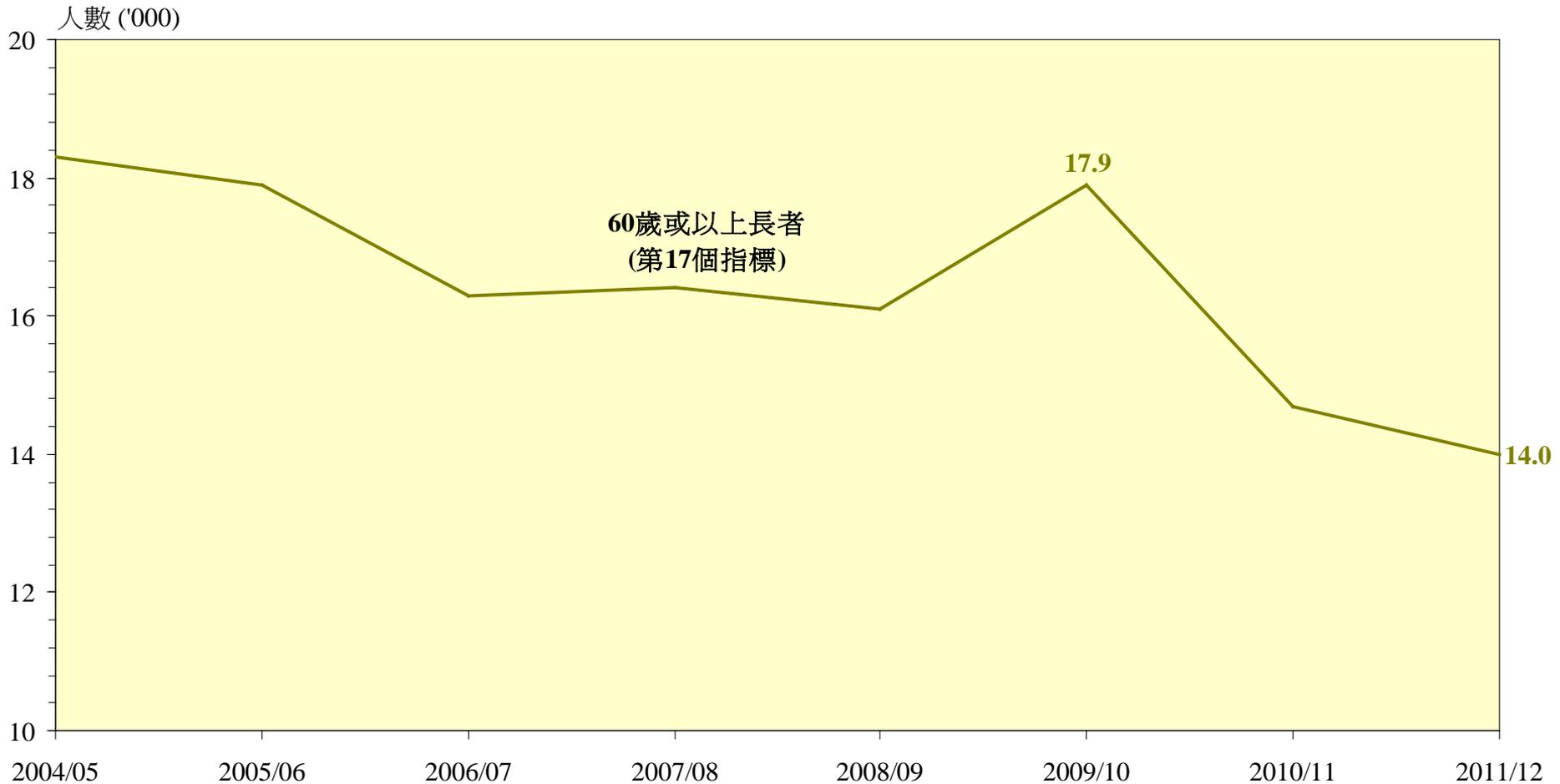
IV.C 教育方面的指標(續)

待學待業青少年



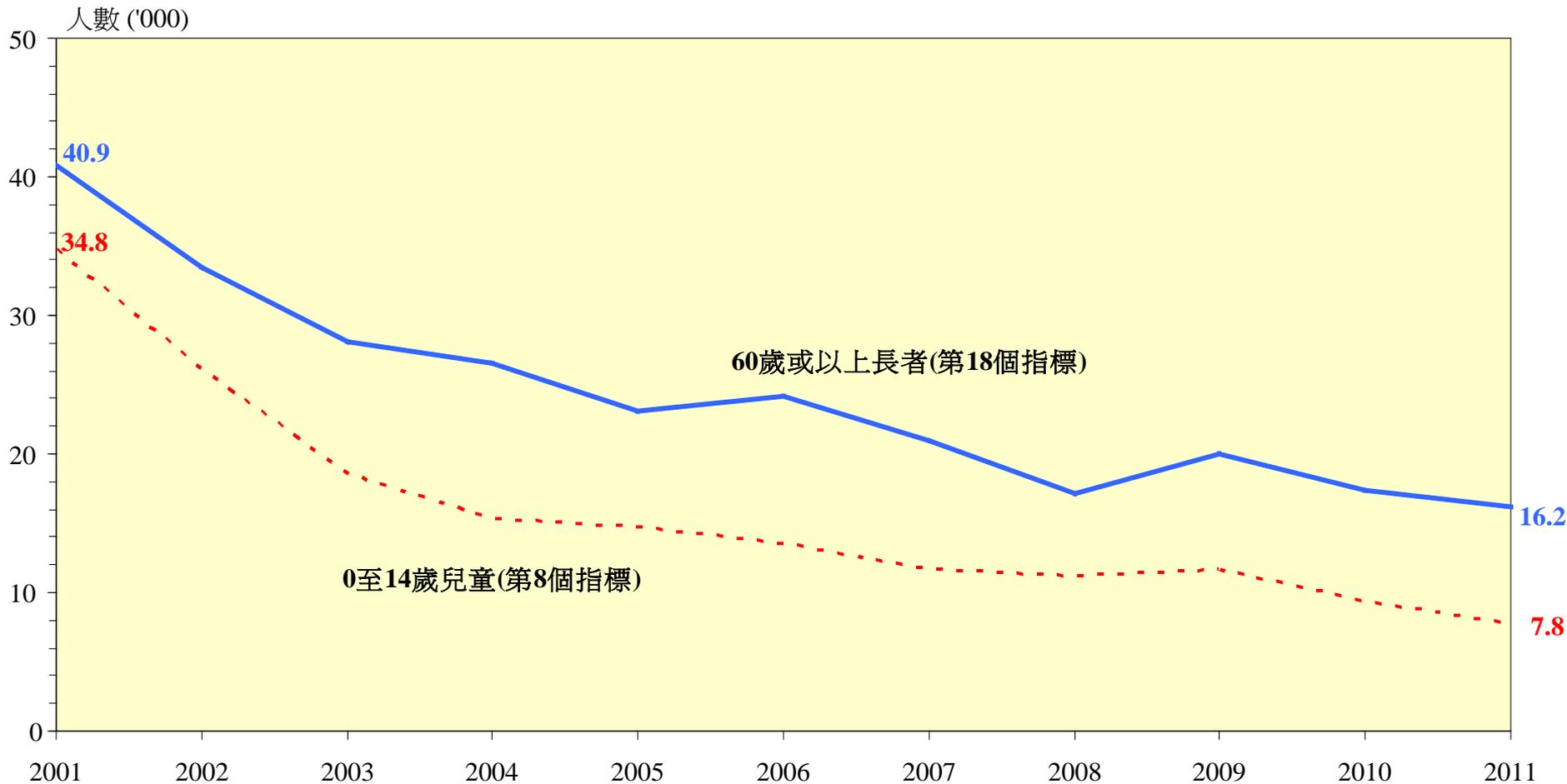
IV.D 醫療方面的指標

公立醫院及診所的醫療收費
減免機制下的年長病人



IV.E 居住環境方面的指標

居住在私人臨時房屋及
私人樓宇共住單位的人士



IV.F 地區為本的指標顯示各區普遍改善

大多數地區於2011年都較2010年顯著改善，當中以黃大仙及元朗區的改善最為明顯，所有6個指標均見改善。

2010年及2011年的貧窮指標比較

指標	19	20	21	22	23	24
	無業家庭的 比例	低收入家庭的 比例	單親低收入家庭的 比例	每月家庭入息 中位數	每月就業收入 中位數	失業率
中西區	✓	✓		✓	✓	✓
灣仔	✓	✓		✓		✓
東區	✓			✓		✓
南區	✓			✓		✓
油尖旺				✓	✓	✓
深水埗	✓	✓		✓	✓	✓
九龍城	✓	✓		✓		✓
黃大仙	✓	✓	✓	✓	✓	✓
觀塘	✓	✓		✓	✓	✓
葵青	✓	✓		✓	✓	✓
荃灣		✓		✓	✓	✓
屯門		✓	✓	✓	✓	✓
元朗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
北區	✓	✓		✓		✓
大埔		✓		✓	✓	✓
沙田	✓	✓		✓	✓	✓
西貢				✓	✓	✓
離島						
總計	12	13	3	17	12	17

V. 徵詢意見

- 請委員察悉簡報中有關前扶貧委員會制訂貧窮指標的資料，及附錄中有關2011年貧窮指標的表現，並就今屆扶貧委員會在監察貧窮情況時可參考的地方提供意見。