

專題 1.2

分析二零零九至二零一五年的香港貧窮情況

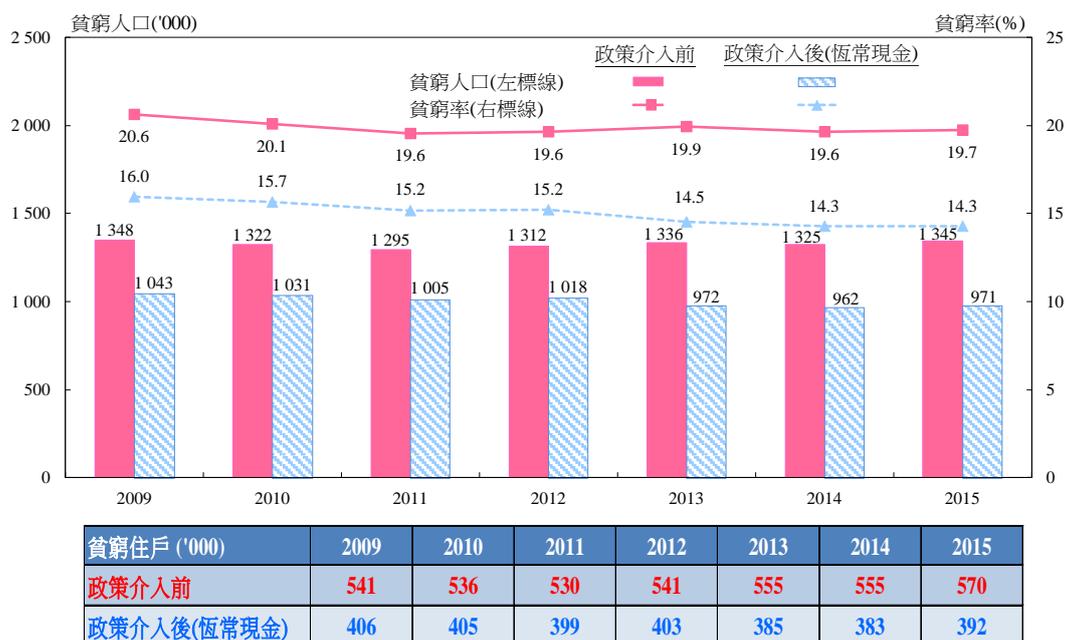
本屆政府十分重視貧窮問題。重設的扶貧委員會(委員會)於二零一三年九月公布本港首條官方貧窮線，以分析貧窮情況、協助制訂政策和評估政策成效，這項破天荒的工作充分顯示政府對這個重點施政範疇的承擔。本專題根據每年公布的官方貧窮統計數據，分析二零零九至二零一五年期間香港貧窮情況隨經濟周期變化的趨勢，並探討人口老化的結構性趨勢對政府日後的扶貧工作所帶來的挑戰。

委員會訂定的貧窮線框架

二零一三年，首屆委員會同意採納「相對貧窮」的概念，把貧窮線定於政策介入前(即稅前和社會福利轉移前)⁽¹⁾每月住戶收入中位數的 50%。從政策介入前的住戶收入中扣除稅項及回撥所有恆常現金福利後，所得的收入為政策介入後的住戶收入。住戶收入如低於相應住戶人數的貧窮線，該住戶及居於其中的人士便會被界定為貧窮。因此，貧窮統計數據可分為兩類：政策介入前與政策介入後。比較這兩組貧窮指標，有助評估政府恆常現金政策介入後的扶貧成效。

香港貧窮情況的整體趨勢

圖 1：二零零九至二零一五年貧窮人口及貧窮率



整體而言，香港貧窮情況在二零零九至二零一五年期間有所改善，期內政策介入前及後的貧窮率⁽²⁾均大致呈跌勢(圖 1)。二零一五年，政策介入前的貧窮人口及貧窮率分別為 1 345 000 人及 19.7%；政策介入後相關的貧窮數字

(1) 考慮到貧窮線的其中一項主要功能是評估扶貧政策成效，貧窮線門檻遂以政策介入前的住戶收入為基礎，以免貧窮線受政府的政策措施所影響。關於貧窮線及其分析框架，請參閱《2015 年香港貧窮情況報告》附錄一。

(2) 貧窮率為貧窮人口相對於整體居於家庭住戶的人口的比例。

專題 1.2 (續)

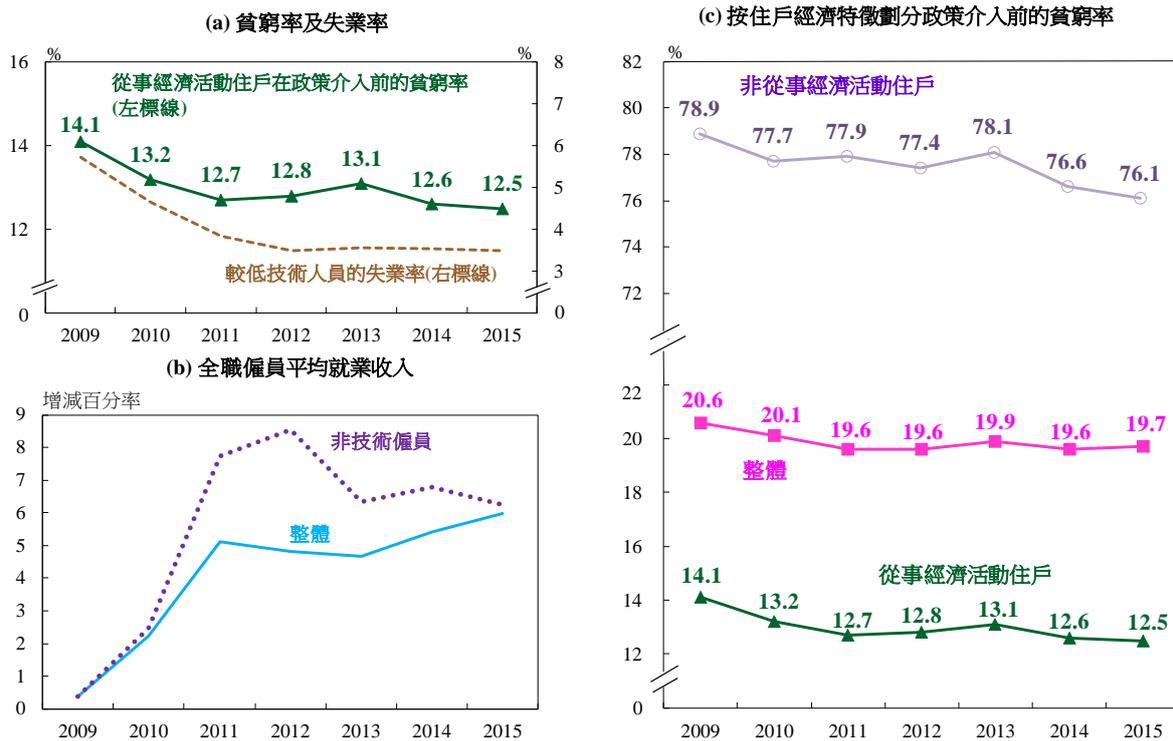
分別由二零零九年的 1 043 400 人及 16.0%，下跌至 971 400 人(連續第三年處於 100 萬人以下)及 14.3%(過去七年的低位)。

貧窮與經濟周期的關係

政策介入前的貧窮情況有所改善，主要是由於經濟增長及勞工市場情況向好。假如我們聚焦於從事經濟活動住戶⁽³⁾的貧窮率，貧窮情況與經濟周期之間的關係便會更顯而易見。經濟情況好轉，就業機會隨之增加，收入持續上升，相信這些住戶更能直接受惠，貧窮風險因而降低。

香港經濟受二零零八年環球金融危機衝擊後，自二零一零年起迅速復元，並錄得平均每年 3.6%的實質增長。與此同時，由二零一二年起整體失業率及較低技術工人的失業率均降至低水平，顯示市場處於全民就業狀態，加上法定最低工資由二零一一年五月起實施並於二零一三年及二零一五年兩度上調工資水平，帶動基層勞工的就業收入顯著增加。其間失業率及就業收入有較明顯改善，從事經濟活動住戶在政策介入前的貧窮率亦同告改善(圖 2a 及 b)。有關數字逐步下降至二零一五年的 12.5%，是七年來的低位。失業及在職住戶在政策介入前的貧窮人口跌幅尤其明顯，較二零零九年分別減少 53 700 人及 20 500 人。

圖 2：二零零九至二零一五年貧窮率、失業率及就業收入



在這期間，整體貧窮率也呈跌勢，但受到非從事經濟活動住戶的貧窮統計數據所淡化，整體貧窮率的變幅因而較小。由於後者沒有從事經濟活動，其貧窮情況與宏觀經濟及勞工市場情況改善似乎沒有太大的直接關係。由於這個羣組

(3) 從事經濟活動住戶包括在職住戶(住戶內有成員工作)及失業住戶(住戶內所有屬勞動人口的成員均為失業人士)。

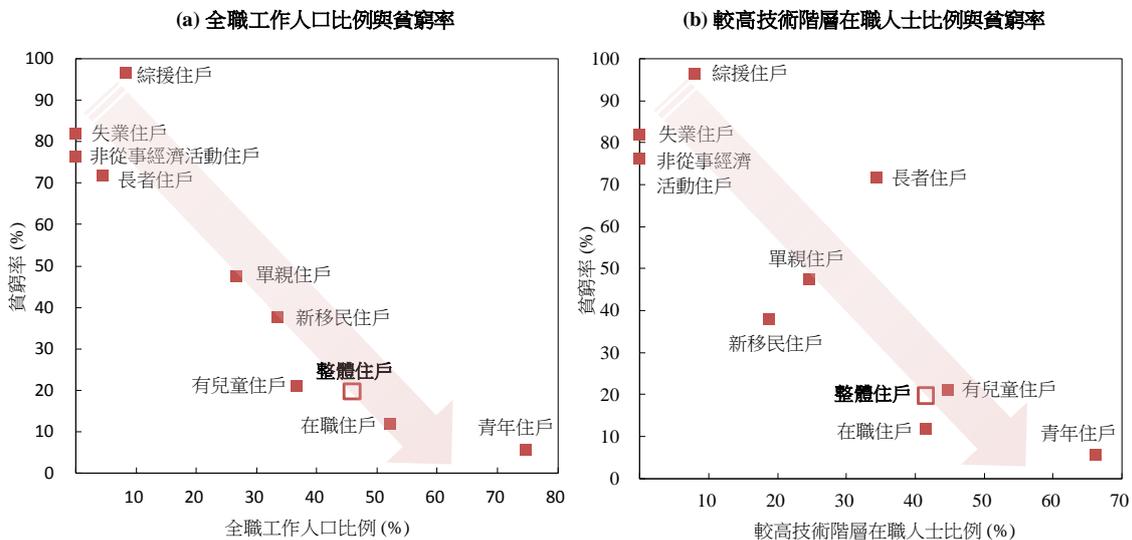
專題 1.2 (續)

沒有就業收入，其貧窮率亦遠高於從事經濟活動住戶的羣組(圖 2c)。而且，若單以收入衡量貧窮，貧窮統計數據難免會包括一些「低收入、高資產」人士，尤其是退休長者，這是現時貧窮線框架一個必須注意的主要局限。

就業是脫貧的最佳途徑

比較不同社會經濟羣組的特徵作進一步分析，可見對於可以從事工作的人士來說，就業是遠離貧窮的關鍵。以二零一五年的情況為例，圖 3a 顯示住戶羣組中全職工作人口的比例愈高，貧窮風險一般愈低。此外，羣組中在職人士從事較高技術工作的比例愈高，貧窮率亦會愈低(圖 3b)。這反映就業和提升技能對防貧及扶貧相當重要。

圖 3：二零一五年不同住戶羣組的全職工作人口比例及在職人士從事較高技術工作的比例



註：貧窮率為恆常現金政策介入前的數字。

政府加強扶貧力度

政府透過社會保障制度在合理及可持續的基礎上幫助不能自助的人。事實上，二零零九／一零年度至二零一五／一六年度期間，政府在社會福利方面的經常開支已增加近 50%。計及政府的恆常現金措施，可見政策介入後的貧窮率在二零零九至二零一五年期間下跌 1.7 個百分點。政府在二零一三年全面實施長者生活津貼，特別為有需要的長者提供援助，自該年以來，政策介入後的貧窮率更顯著下降至 15% 以下。

事實上，二零零九至二零一五年期間的「真正」減貧幅度應該更大，但被同期人口因素的變化所掩蓋⁽⁴⁾。解構二零零九至二零一五年期間貧窮率的變化⁽⁵⁾，可見經濟增長、就業情況改善以及政府加強扶貧力度等因素，本可令

(4) 值得注意的是，人口結構的變化也是影響貧窮數據的主要因素，因為大部分長者已經退休，沒有就業收入，加上獨居或只與配偶同住，這些長者住戶佔整體非從事經濟活動住戶的比例顯著(二零一五年為 58%)，其所佔比例逐漸上升，故非從事經濟活動住戶的貧窮率遠高於從事經濟活動住戶。

(5) 詳情請參閱《2015 年香港貧窮情況報告》專題 2.5。

專題 1.2 (續)

政策介入後的貧窮率降低 2.51 個百分點。然而，過去六年間，在人口老化下，年齡結構轉變及住戶小型化所產生的相反作用，抵銷以上貧窮率近三分之一的潛在減幅(表 1)。

表 1：解構二零零九至二零一五年期間貧窮率的變動

| | |
|-------------------------------|-------------------|
| 二零零九年政策介入後的貧窮率 | 16.0% |
| 解構二零零九至二零一五年期間貧窮率的變動 | |
| a. 人口年齡結構 (人口老化 → 整體貧窮率 ↑) | +0.51 個百分點 |
| b. 住戶人數 (小型家庭 ↑ → 整體貧窮率 ↑) | +0.29 個百分點 |
| <i>a + b</i> 合計 | +0.80 個百分點 (-32%) |
| c. 其他因素(包括經濟表現、政府的扶貧力度等) | -2.51 個百分點 |
| 二零一五年政策介入後的貧窮率 | 14.3% |

註：() 括號內數字為抵銷比率，即 a+b 的總數除以 c。

人口急速老化，貧窮率愈難持續向下

上述分析顯示，觀察所得的貧窮統計數據受到不同因素的相互影響，例如經濟周期、人口變化及政府措施等。展望未來，人口老化情況會愈見嚴峻，長者的比例預計會由二零一五年的 16% 上升至二零三四年的 30%，對整體貧窮統計數據的推升影響料會日益增加，未來貧窮率要持續下跌的難度會與日俱增。

結語

從以上分析可見，經濟增長、就業及技能提升對於從根本防貧及扶貧相當重要，並肯定政府的政策方向：發展經濟以創造更多優質職位；藉人力培訓減少技術錯配；鼓勵有工作能力的人士通過就業而自力更生；以及透過社會保障制度援助有需要的人士。因此，政府於二零一六年五月推出低收入在職家庭津貼計劃，以減輕有需要的在職家庭的經濟負擔(特別是有兒童及青年的家庭)和鼓勵持續就業。受惠於經濟發展令工作機會增加，加上本屆政府的扶貧工作取得成效，二零一五年政策介入後的整體貧窮率維持在七年來的低位。然而，人口持續老化，會繼續對以收入為基礎的貧窮指標造成推升影響。政府正從多方面應對人口老化的挑戰，並會持續監察香港的貧窮情況，以及為社會上最有需要的羣組提供適切的支援。