



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty



HONG KONG POVERTY REPORT 2024

Pathways out of adversity – Embracing change through transformation

2024年10月2日

香港貧窮狀況報告 2024

逆境下的出路：以轉變迎接改變

2-10-2024

1. 前言

2022 年國際樂施會發表的《承諾減少不平等指數》（The 2022 Commitment to Reducing Inequality Index）顯示，疫情期間各國政府未能有效減輕不平等情況，過半國家及地區最低工資的增幅低於經濟增長，導致貧富差距擴大¹。香港也面臨同樣問題。樂施會去年九月發表的《香港貧窮狀況報告：疫後復常下的兩極化復原》顯示²，香港貧富差距在疫情後進一步擴大，整體貧窮率持續上升。報告指出，疫情前（2019 年），香港的貧富差距為 34.3 倍，而到疫後復常的首季（2023 年第一季），差距擴大至 57.7 倍。同期，收入最低的住戶收入下降了 34.3%，而最高收入的住戶則增加了 10.5%。整體貧窮率也從 2019 年的 18.3% 上升至 2023 年第一季的 20%，意味著超過 136 萬人處於收入貧窮的狀態。此外，香港的貧窮人口結構亦在改變，65 歲或以上的非經濟活躍貧窮長者人數超過 51 萬，比 2019 年增加了 31.5%。隨著人口老化加速，香港退休保障制度不足的問題更見明顯，也顯示了長者勞動參與率偏低的現象。今年的報告將會揭示有關香港貧窮狀況的最新發展，並提出相關的建議方向。

香港的社會福利主要依靠政府稅收支付。隨著人口結構的改變，政府在 2024-25 年的社會保障預算達 774 億港元，包括綜援金和公共福利金³，比 2019-20 年的實際開支增長了 49.8%⁴⁵。然而，在開支不斷攀升的同時，政府自 2019-20 年度起的五個財政年度中，有四個出現赤字。截至 2024 年 3 月底，香港的財政儲備為 7,332 億港元，比 2019 年 3 月底下降了 37.4%⁶。簡而言之，在疫情後的香港，以稅收為本的福利模式正面臨著可持續性的挑戰，尤其是在政府收入下降的

¹ The 2022 Commitment to Reducing Inequality (CRI) Index

<https://www.oxfam.org/en/research/2022-commitment-reducing-inequality-cri-index>

² 樂施會（2023）《香港貧窮狀況報告：疫後復常下的兩極化復原》

https://www.oxfam.org.hk/tc/f/news_and_publication/100595/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E8%B2%A7%E7%AA%AE%E7%8B%80%E6%B3%81%E5%A0%B1%E5%91%8A2023.pdf

³ 不包括財政預算案宣布的半個月額外援助金。

⁴ 不包括財政預算案宣布的一個月額外援助金及財政司司長於 2019 年 8 月宣布的另一輪一個月額外援助金。

⁵ 2024-25 年度政府財政預算案

https://www.budget.gov.hk/2024/chi/pdf/2024-25_Media_Sheet.pdf

⁶ 立法會秘書處資料研究組：2024-2025 年度財政預算案

https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2024/RB/RB01_2024_20240409_tc.pdf

情況下。面對這一複雜問題（**wicked problem**），樂施會建議政府採取積極的賦能政策（**enabling policy**），促進積極老年（**active ageing**），協助非經濟活躍人口過上自主生活。同時，針對有意願且有能力投入或重返勞動市場的長者及其他非經濟活躍人口（**activation**），政府應透過創造更多就業機會的「需求面」（**demand-side**）措施，積極促進就業。

貧窮線的數據分析有助於我們全面了解香港的貧窮狀況。然而，政府自 2021 年發布《2020 年香港貧窮情況報告》以來，相關數據便未再公開。更甚的是，政府近年強調「精準扶貧」來應對「相對貧窮」的計算「問題」⁷。在此，本會強調貧窮線與「精準扶貧」並無衝突。扶貧有兩個面向，即「減貧」和「紓困」。前者是指幫助貧窮人士增加收入以脫離貧窮狀況，這需要透過貧窮線進行衡量；後者則是提高未能脫貧人士的生活質素，包括非現金的支援。在今天的報告中，本會希望利用貧窮線這一工具，為社會描繪香港最新的收入貧窮概況，並提出我們的建議方向。我們期望政府不僅能繼續發布貧窮數據，還能在稍後推出的「精準扶貧」框架中加入「賦能」目標，這包括提升長者在生活的自主性，以及鼓勵和協助弱勢群體就業的目標。加入就業目標，符合扶貧委員會認為「精準扶貧」除了提供「兜底保障」外，還應具備「造血賦能」的功能⁸。本報告旨在為政府和各界提供參考和討論，內容分為五個部分：研究方法，香港整體貧窮及貧富懸殊現象、經濟活躍人口和非經濟活躍人口的貧窮狀況，及針對問題提出的建議方向。

2. 研究簡介

2.1 研究目的

- 揭示香港最新的貧富差距現象
- 剖析貧窮人口的處境和變化
- 提出可行的政策和項目建議

2.2 研究方法

- 本研究使用統計處 2019 年至 2024 年第一季的《綜合住戶統計調查》數據⁹，將家庭住戶的原住戶收入（請參考 2.4 的定義）低於該規模住戶收入中位數 50% 定義為貧窮住戶，而居住在該住戶的人則被定義為貧窮人口

⁷ 立法會改革扶貧政策和策略小組委員會

https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120230428cb2-349-1-c.pdf

⁸ 第五屆扶貧委員會

<https://www.info.gov.hk/gia/general/202303/06/P2023030600542.htm>

⁹ 由於統計處的數字經四捨五入，統計表內分項總和及每行百分率的總和可能不等於 100

- 2019 年的數據反映疫情前的狀況
- 2020 至 2022 年的數據反映疫情期間的狀況
- 2023 至 2024 年第一季的數據反映疫情後的狀況

2.3 研究限制

- 《綜合住戶統計調查》的數據只能反映原住戶的收入狀況，無法用來比較政策介入前和後的貧窮狀況

2.4 定義

- **家庭住戶**：是次研究只計算家庭住戶人口，即一群住在一起及分享生活所需的人士，他們之間不一定有親戚關係。自己單獨安排生活所需的個別人士亦當為一戶，即「單人住戶」（註：家庭住戶需至少有一名成員為常住居民，只有流動居民的住戶不會被界定為家庭住戶。）¹⁰
- **貧窮人口**：撇除外籍家庭傭工後，居於原住戶收入少於相應規模住戶收入中位數 50%的人口
- **原住戶收入**：即家庭住戶每月收入，包括從工作得到的收入、租金收入、股息及利息、非住戶成員定期給予的款項及現金形式的社會福利等
- **經濟活躍人口**：勞動人士，再分為就業人士及失業人士
- **非經濟活躍人口**：包括所有在統計前七天內並無職位亦無工作的人士，在這七天內正在休假的人士及失業人士除外。料理家務者、退休人士及所有 15 歲以下人士等均包括在內

¹⁰ 2021 年人口普查的中文詞彙釋義

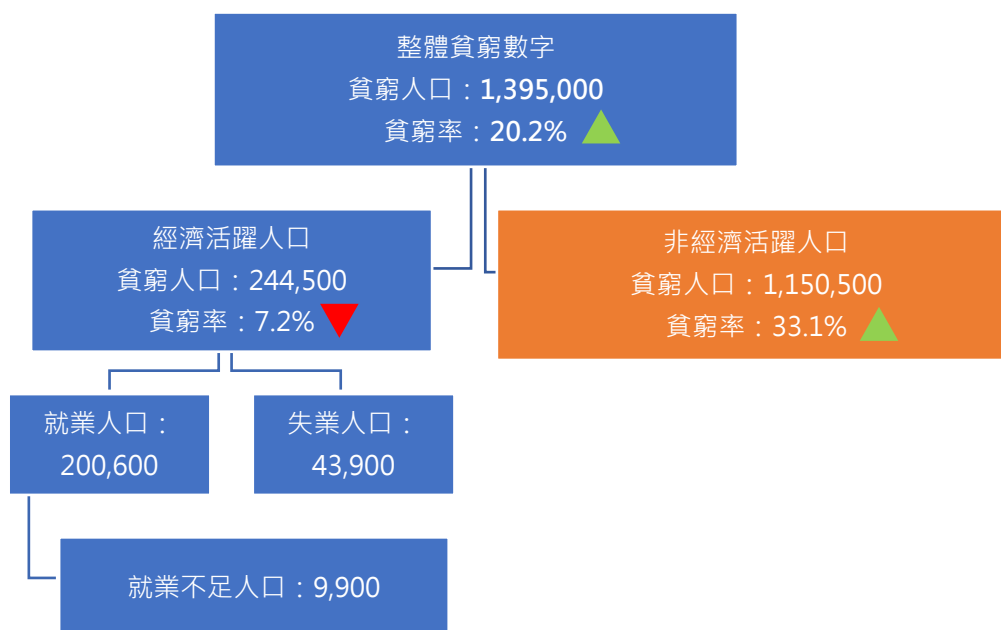
<https://www.census2021.gov.hk/doc/pub/21c-Household-Income.pdf>

3. 主要發現

3.1 香港最新貧窮人口逾 139 萬，貧窮率達 20.2%

參照圖一，在 2024 年第一季度，按家庭住戶人數的原住戶月入中位數 50% 計算¹¹，香港整體貧窮率達 20.2%¹²，即有 1,395,000 人處於收入貧窮的狀況。疫後復常第二年，非經濟活躍人口的貧窮率繼續上升至 33.1%，即有 1,150,500 人屬非經濟活躍貧窮人口。經濟活躍人口的貧窮率則持續下降至 7.2%，即有 244,500 人屬經濟活躍貧窮人口（表格一）。

圖一：2024 年第一季貧窮人口組成¹³



¹¹

住戶人數	2024 年第一季貧窮線水平
1 人	\$5,000
2 人	\$11,300
3 人	\$19,500
4 人	\$25,200
5 人	\$25,800
6 人或以上	\$26,000

¹² 2024 年第一季，香港家庭住戶人口為 6,895,000 人。

¹³ 參考 2.4 的定義

表格一：香港貧窮狀況概要

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
總人口	6,957,300	7,007,200	6,941,700	6,848,000	6,943,900	6,895,000
貧窮人口	1,275,400 (18.3%)	1,393,800 (19.9%)	1,363,900 (19.6%)	1,340,600 (19.6%)	1,352,300 (19.5%)	1,395,000 (20.2%)
I. 經濟活躍人口	274,600 (7.6%)	335,500 (9.4%)	300,600 (8.5%)	279,300 (8.2%)	252,300 (7.3%)	244,500 (7.2%)
就業人數	230,900	238,100	217,900	212,700	208,300	200,600
就業不足人數	10,500	34,700	25,800	23,800	10,700	9,900
失業人數	43,800	97,400	82,800	66,600	44,000	43,900
II. 非經濟活躍人口	1,000,800 (29.9%)	1,058,400 (30.8%)	1,063,200 (31.1%)	1,061,200 (31.0%)	1,100,000 (31.4%)	1,150,500 (33.1%)

3.2 一和二人住戶佔香港貧窮住戶 67% 當中獨老及雙老住戶逾 26 萬

2024 年第一季，與疫情前（2019 年）相比，香港貧窮住戶數目上升 17%，達到 619,000 戶¹⁴，佔整體住戶 22.7%¹⁵（2019 年為 20.3%）。其中，一人和二人住戶佔比最大，合共佔整體貧窮住戶的 67%（2019 年為 61%），共 412,600 戶（表格二）。

獨老住戶數目大幅上升 47.2%，達到 131,700 戶，佔貧窮一人住戶的 77%（2019 年為 68.4%）（參見表格二和三）¹⁶。同時，貧窮雙老住戶上升了 55.3%，達到 132,800 戶，佔貧窮二人住戶的 55%（2019 年為 45.1%）（表格三）¹⁷。2024 年第一季，一人住戶和二人住戶的貧窮線水平分別為\$5,000 元和\$11,300 元。而長者生活津貼自 2024 年 2 月 1 日起，每月金額為\$4,195 元¹⁸。換句話說，如果獨長和雙老住戶完全依靠這項津貼維持生活，他們仍然會跌入收入貧窮的狀況。

¹⁴ 在 2019 年至 2024 年第一季期間，香港的貧窮住戶數目在 2022 年相較於 2021 年以及 2024 年第一季相較於 2023 年均出現較明顯的增幅。

¹⁵ 整體住戶為 2,732,400 戶。

¹⁶ 非貧窮一人住戶的獨老住戶比例則為 30.1%。

¹⁷ 而非貧窮二人住戶中，雙老住戶比例為 50.3%。

¹⁸ 長者生活津貼金額（2024 年 2 月 1 日）<https://www.1823.gov.hk/tc/fag/what-are-the-eligibility-criteria-of-old-age-living-allowance-what-is-the-amount-of-assistance-payable#:~:text=%E7%94%B12024%E5%B9%B42%E6%9C%88,%E7%84%A1%E9%A0%88%E6%8E%A5%E5%8F%97%E7%B6%93%E6%BF%9F%E7%8B%80%E6%B3%81%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E3%80%82>

表格二：香港貧窮住戶的組成

住戶人數	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
1 人	130,900 (24.7%)	133,900 (23.7%)	138,800 (24.3%)	151,300 (26.2%)	154,800 (26.6%)	171,000 (27.6%)
2 人	189,500 (35.8%)	192,400 (34.1%)	210,100 (36.8%)	213,900 (37.1%)	218,700 (37.5%)	241,600 (39.0%)
3 人	105,400 (19.9%)	117,600 (20.9%)	115,100 (20.2%)	114,500 (19.9%)	111,600 (19.1%)	112,500 (18.2%)
4 人	76,000 (14.4%)	88,600 (15.7%)	80,000 (14.0%)	73,800 (12.8%)	72,100 (12.4%)	72,300 (11.7%)
5 人	20,500 (3.9%)	22,300 (4.0%)	19,400 (3.4%)	17,100 (3.0%)	19,500 (3.3%)	17,000 (2.7%)
6 人或以上	6,900 (1.3%)	9,000 (1.6%)	6,800 (1.2%)	6,000 (1.0%)	6,200 (1.1%)	4,800 (0.8%)
合計	529,200 (100%)	563,800 (100%)	570,200 (100%)	576,600 (100%)	583,000 (100%)	619,000 (100%)

表格三：貧窮的獨老和雙老住戶數目

住戶人數	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
1 人	89,500	88,300	97,200	107,300	113,800	131,700
2 人	85,500	83,100	99,300	103,900	112,800	132,800

3.3 香港貧富懸殊加劇：最高與最低住戶收入差距達 81.9 倍

受人口結構轉變影響，2024 年第一季，香港住戶收入差距持續擴大。住戶月入中位數的第一等分（最低收入）與第十等分（最高收入）之間的差距擴至 81.9 倍。同期，最低收入住戶收入中位數較疫情前（2019 年）下跌 54.3%¹⁹，至 1,600 元。而第二等分住戶收入中位數則下跌 8.4%，至 7,600 元。至於相對高收入的住戶，特別是位於第十等分的住戶，其月入中位數於 2024 年第一季比疫情前（2019 年）上升 9.3%，達到 132,600 元（表格四）。

¹⁹ 被歸類為第一等分的住戶，除了沒有收入的失業住戶外，主要應為領取不用資產審查的公共福利金（生果金）、未符合申請公共福利金資格的住戶，以及合資格但沒有申請公共福利金的住戶。領取綜援的住戶，按 2024 年合資格家庭成員人數劃分的平均每月綜援金額，以一人住戶計為 7,983 元，應會歸類為第二等分。至於領取長者生活津貼的住戶，按 2024 年 2 月 1 日的最新水平，每位長者每月能領取為 4,195 元。如住戶中只有一位長者領取該津貼且沒有其他收入，同樣亦應歸類為第二等分。

表格四：住戶月入中位數按十等分計算

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1	與 2019 比較
第一	3,500	2,800	2,800	2,300	2,400	1,600	-54.3%
第二	8,300	7,600	7,500	7,500	7,900	7,600	-8.4%
第三	14,000	12,800	12,400	12,500	13,500	13,000	-7.1%
第四	19,500	18,000	18,000	18,400	19,800	19,700	1.0%
第五	25,000	23,800	23,800	24,500	25,600	25,700	2.8%
第六	32,000	30,500	30,400	31,500	33,200	33,800	5.6%
第七	40,300	39,900	39,700	40,200	42,200	43,200	7.2%
第八	51,500	50,500	50,400	51,600	54,400	56,100	8.9%
第九	70,100	70,100	70,000	70,500	74,200	77,000	9.8%
第十	120,000	120,500	120,000	121,200	126,500	131,100	9.3%
合計	29,000	27,200	27,100	28,000	29,900	30,000	3.4%
差距	34.3	43.0	42.9	52.7	52.7	81.9	/

（以當時市價計算）

表格四有助呈現香港於 2024 年第一季，按住戶收入劃分的數據輪廓，但要注意的是，不宜直接就數據下過度的結論，因為數據背後涉及不同更深層的因素。結合其他相關數據，我們可以進一步觀察到貧窮人口結構的改變。其中，貧窮的非經濟活躍人口增加，特別是貧窮長者的數目，而這些長者大多為獨老和雙老住戶。當然，疫後經濟復甦速度不似預期，加上人口遷徙頻繁（包括移入和移出），這可能是貧富差距持續擴大的深層原因。鑑於資源有限，本研究將聚焦分析不同經濟身分的貧窮人口狀況。

4. 經濟活躍人口中的貧窮狀況

上一部分報告重點探討整體貧窮狀況，並將全港家庭住戶分為十等分，以分析 2024 年第一季的貧富差距。勞動市場不僅是賺取薪金的場所，也是融入社會的重要途徑。因此，本部分的討論將不僅分析經濟活躍人口中的貧窮狀況，更希望能為釋放潛在勞動力提供線索。

接下來，我們將從經濟活躍與否的角度，深入分析香港最新的貧窮狀況。本部分將聚焦於貧窮率為 7.2% 的經濟活躍人口，其中包括「就業人口」和「失業人口」。需要注意的是，不少貧窮的經濟活躍人口往往是家中的經濟支柱，一旦他們成為在職貧窮或失業，其家人也會隨之陷入貧窮。換句話說，這一群組的貧窮率與非經濟活躍人口的貧窮率息息相關。

4.1 在職貧窮：逾二十萬基層工友未能脫貧，過半數為全職工作人士

2024 年第一季共有 3,302,700 名就業人口，當中有 200,600 人（6.1%），處於在職貧窮狀況，情況比 2023 年稍有改善。導致在職貧窮的原因有三個方面：工作時數、工資水平和家庭人數²⁰。表格五顯示，超過一半（58.7%）的在職貧窮人士每周工作時數為 35 小時或以上（統計處以此為門檻區分全職與否）。表格六顯示，在 82,900 名每周工作時數不足 35 小時的人中，有 9,900 人（即 11.9%）處於（非自願）就業不足狀態（如開工不足）。至於（自願）就業不足人士中，36.3%因家務、功課和個人事務，24.4%因疾病、年齡和半退休，22.5%因休假，而 16.9%則因其他原因。

表格五：在職貧窮人士的每周工作時數

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
35 以下	80,700	99,100	83,300	88,900	82,500	82,900
	(35%)	(41.6%)	(38.2%)	(41.8%)	(39.6%)	(41.3%)
35 或以上	150,000	138,900	134,600	123,700	125,800	117,700
	(65%)	(58.4%)	(61.8%)	(58.2%)	(60.4%)	(58.7%)
合計	230,900	238,100	217,900	212,700	208,300	200,600
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

²⁰ 根據從統計處購買的數據，2024 年第一季的平均住戶人數為 2.5 人，其中 1.2 人為在職人士。然而，在收入最低的兩組家庭中，平均住戶人數為 2.1 人，在職人士僅為 1 人。

表格六：按統計前 7 天內工作少於 35 小時的原因

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
非就業不足人士	70,200	64,300	57,400	65,100	71,800	73,000
(自願)	(86.9%)	(64.9%)	69%	(73.2%)	(87%)	(88.1%)
休假	15,000	9,300	7,500	10,300	14,800	16,400
	(21.4%)	(14.5%)	(13.1%)	(15.8%)	(20.6%)	(22.5%)
忙於家務、學業、 私人事務等	28,600	17,200	19,700	19,300	24,600	26,500
	(40.7%)	(26.7%)	(34.3%)	(29.6%)	(34.3%)	(36.3%)
全職工作每星期工 作時數少於 35 小 時	700	1,300	700	500	300	*
	(1.0%)	(2.0%)	(1.2%)	(0.8%)	(0.4%)	N.A.
長期患病、殘疾、 年老、半退休	14,800	9,100	11,200	13,600	17,600	17,800
	(21.1%)	(14.2%)	(19.5%)	(20.9%)	(24.5%)	(24.4%)
其他原因 (與就業 不足無關)	11,100	27,400	18,300	21,500	14,600	12,300
	(15.8%)	(42.6%)	(31.9%)	(33.0%)	(20.3%)	(16.8%)
就業不足人士	10,500	34,700	25,800	23,800	10,700	9,900
(非自願)	(13%)	(35.1%)	(31%)	(26.8%)	(13%)	(11.9%)
開工不足	8,000	31,400	21,500	21,300	8,200	8,200
	(76.2%)	(90.5%)	(83.3%)	(89.5%)	(76.6%)	(82.8%)
其他原因 (與就業 不足有關)	2,600	3,300	4,400	2,500	2,500	1,700
	(24.8%)	(9.5%)	(17.1%)	(10.5%)	(23.4%)	(17.2%)
合計	80,800	99,000	83,200	88,900	82,500	82,900
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

4.1.1 近六成在職貧窮人士從事「非技術」²¹及「服務和銷售」²²工作

²¹ 2021 年人口普查的中文詞彙釋義：

非技術工人 (Elementary occupations)：包括家庭傭工、清潔工人及雜務工人、食材準備助理、信差及傳遞員等。

²² 2021 年人口普查的中文詞彙釋義：

服務及銷售人員 (Service and sales workers)：包括銷售人員、旅遊服務員及導遊、廚師、侍應生、理髮師、美容師、個人護理工作人員、紀律部隊的員佐級人員、幼兒工作人員及教師助理、屋宇保安員、運輸工作人員等。

根據統計處於 2024 年發表的《收入及工時按年統計調查報告 2023》²³，整體職業的時薪工資中位數為 80.1 元，其中「非技術」和「服務和銷售」兩個職業的時薪中位數最低，分別為 56.4 元和 56.3 元。

政府以外判形式聘請大量「非技術」工人，雖然近年對外判工友的薪酬有所改善，但仍低於本會倡議的生活工資（2023 年和 2024 年的時薪水平分別為 60.1 元和 61.5 元）。至於「服務和銷售」的從業員，大多從事「零售、住宿和餐飲服務」業，受到旅客組成和本地市民消費行為的轉變，導致工作機會減少，其每周工時比 2023 年少了 4 小時（表格七）。

這兩個職業的從業員已佔所有在職貧窮人士的 57.4%（表格八）。從個別職業來看，「非技術」工人在職貧窮率達 13%，而「服務和銷售」的從業員則達 10.5%（表格九）。

表格七：按行業劃分的在職貧窮人士每周工時中位數

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
製造業	40	40	43	40	40	41
建造業	40	36	40	36	40	40
進出口貿易及批發	40	40	40	40	40	40
零售、住宿和餐飲服務	40	40	40	40	40	36
運輸、倉庫、郵政和快遞服務、信息和通信	42	40	40	40	40	40
金融、保險房地產、專業和商業服務	40	40	40	40	40	40
公共行政、社會和個人服務	35	32	27	25	32	31
合計	40	40	40	40	40	40

²³ 《收入及工時按年統計調查報告 2023》表 6.15

https://www.censtatd.gov.hk/tc/wbr.html?ecode=B10500142023AN23&scode=210#section_7

表格八：按職業劃分的在職貧窮人士

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
經理	3,600 (1.6%)	6,500 (2.7%)	4,200 (1.9%)	5,800 (2.7%)	4,200 (2.0%)	4,000 (2.0%)
專業人員	5,100 (2.2%)	5,300 (2.2%)	5,400 (2.5%)	6,300 (3.0%)	5,200 (2.5%)	5,600 (2.8%)
輔助專業人員	24,300 (10.5%)	29,900 (12.6%)	27,000 (12.4%)	26,200 (12.3%)	22,800 (10.9%)	17,400 (8.7%)
文書支援人員	26,000 (11.3%)	25,300 (10.6%)	24,700 (11.3%)	23,400 (11.0%)	23,900 (11.5%)	19,400 (9.7%)
服務及銷售人員	71,200 (30.8%)	71,700 (30.1%)	67,100 (30.8%)	63,900 (30.0%)	65,800 (31.6%)	72,300 (36.0%)
工藝及有關人員	26,500 (11.5%)	26,900 (11.3%)	23,500 (10.8%)	22,400 (10.5%)	21,800 (10.5%)	22,200 (11.1%)
機台及機器操作 員及裝配員	20,800 (9.0%)	22,000 (9.2%)	17,500 (8.0%)	18,100 (8.5%)	18,100 (8.7%)	15,800 (7.9%)
非技術工人	52,300 (22.7%)	49,400 (20.7%)	47,800 (21.9%)	45,900 (21.6%)	45,600 (21.9%)	42,900 (21.4%)
合計	230,900 (100%)	238,100 (100%)	217,900 (100%)	212,700 (100%)	208,300 (100%)	200,600 (100%)

表格九：按在職人士所從事職業的貧窮率

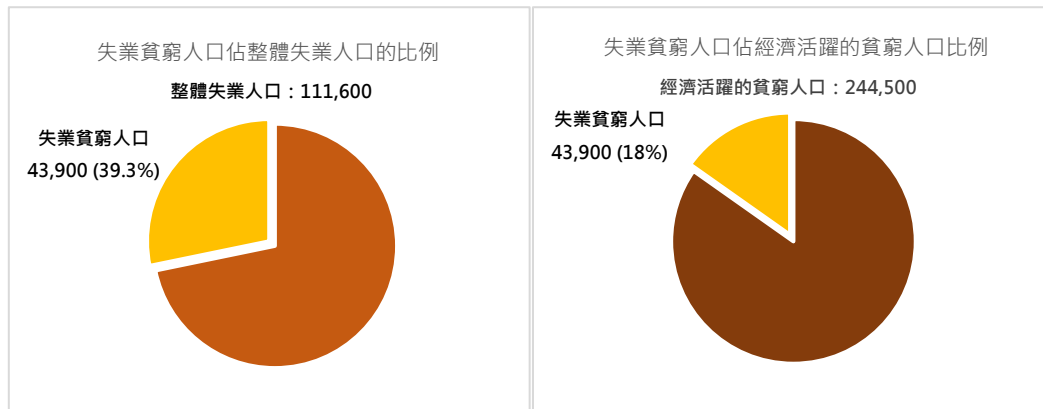
	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
經理	3,600 (0.9%)	6,500 (1.6%)	4,200 (1.1%)	5,800 (1.5%)	4,200 (1%)	4,000 (0.9%)
專業人員	5,100 (1.2%)	5,300 (1.3%)	5,400 (1.3%)	6,300 (1.5%)	5,200 (1.2%)	5,600 (1.3%)
輔助專業人員	24,300 (3.5%)	29,900 (4.3%)	27,000 (3.9%)	26,200 (4.0%)	22,800 (3.6%)	17,400 (2.9%)
文書支援人員	26,000 (5.4%)	25,300 (5.5%)	24,700 (5.3%)	23,400 (5.3%)	23,900 (5.4%)	19,400 (4.5%)
服務及銷售人員	71,200 (10.0%)	71,700 (11.1%)	67,100 (10.3%)	63,900 (10.1%)	65,800 (9.8%)	72,300 (10.5%)
工藝及有關人員	26,500 (11.3%)	26,900 (11.9%)	23,500 (10.0%)	22,400 (9.6%)	21,800 (9.2%)	22,200 (9.4%)
機台及機器操作 員及裝配員	20,800 (12.6%)	22,000 (13.8%)	17,500 (11.3%)	18,100 (11.9%)	18,100 (11.8%)	15,800 (10.5%)
非技術工人	52,300 (15.2%)	49,400 (15.5%)	47,800 (14.4%)	45,900 (14.0%)	45,600 (13.7%)	42,900 (13%)

4.2 失業人口中近四成人處於貧窮狀態

踏入 2024 年第一季，如果只計家庭住戶人口，香港的失業率為 3.3%（111,600 人）。值得注意的是，圖二當中有 39.3%（43,900 人）的失業人士處於收入貧窮狀態。這反映這些失業人士都是家中的經濟支柱，一旦失去工作，整個家庭便陷入收入貧窮的狀況中²⁴。如果我們聚焦在經濟活躍的貧窮人口，便會發現他們的失業率高達 18%（43,900 人）（圖三）。這個數據並不是在循環論證失業和貧窮的關係，而是想指出，協助失業的貧窮人士就業，對他們和其家庭脫貧至關重要。

²⁴ 計算收入貧窮是以住戶作為單位，當住戶的總收入低於貧窮線時，便被視為貧窮家庭。由此推之，失業後導致家庭收入下降，並陷入貧窮的狀況，說明失業者對家庭經濟的貢獻很大，很可能是家庭的主要經濟來源。

圖二及三：失業貧窮人口佔整體失業人口的比例、失業貧窮人口佔經濟活躍貧窮人口的比例



4.2.1 超過一半的失業貧窮人口是遭解僱或遣散，反映他們在職場的脆弱性

表格十顯示，在 43,900 位失業的貧窮人士中，有 54.6%（22,500 人）的失業原因為被遣散或解僱²⁵。該比例與上年相若，但明顯高於疫情前（2019 年）。這一定程度上反映了香港勞工的工作穩定性（job security）在經濟不明朗的情況下呈下降趨勢。事實上，本會上年的香港貧窮狀況報告亦有提到，在疫情期間，電子支付日漸普及，部分地減少對低技術勞工的需求。表格十二顯示，遭解僱或遣散的失業貧窮人口中，有 59.6% 屬於低技術勞工包括文書支援人員、服務及銷售人員和非技術工人。長遠而言，有必要通過各種培訓提升勞動力的可僱性（employability），從而確保就業的穩定性（employment security）²⁶。

²⁵ 失業非貧窮人士的失業原因，有 53%（31,400 人）為被遣散或解僱。

²⁶ 有關工作穩定性（job security）和就業穩定性（employment security）的討論，請參考 ILO（2007）Security in labour markets: Combining flexibility with security for decent work <https://www.ilo.org/media/324746/download>

表格十：按從前工作的職業所劃分失業原因的失業貧窮人口

	職業	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
遭解僱或遣散	經理	1,400 (7.7%)	2,400 (4.7%)	2,800 (5.9%)	1,500 (4.3%)	1,400 (6.3%)	2,100 (9.3%)
	專業人員	900 (5.0%)	1,400 (2.7%)	1,500 (3.1%)	1,100 (3.2%)	1,200 (5.4%)	1,300 (5.8%)
	輔助專業人員	2,600 (14.4%)	6,700 (13%)	6,700 (14.0%)	4,300 (12.5%)	3,500 (15.8%)	2,200 (9.8%)
	文書支援人員	1,300 (7.2%)	5,700 (11.1%)	6,100 (12.8%)	3,700 (10.7%)	2,600 (11.8%)	4,700 (20.9%)
	服務及銷售人員	3,300 (18.2%)	15,600 (30.4%)	11,700 (24.5%)	8,900 (25.8%)	4,800 (21.7%)	4,400 (19.6%)
	工藝及有關人員	3,300 (18.2%)	7,700 (15.0%)	6,200 (13%)	6,300 (18.3%)	2,900 (13.1%)	2,500 (11.1%)
	機台及機器操作 員及裝配員	900 (5.0%)	2,700 (5.3%)	2,200 (4.6%)	2,100 (6.1%)	900 (4.1%)	1,000 (4.4%)
	非技術工人	4,300 (23.8%)	9,200 (17.9%)	10,500 (22%)	6,700 (19.4%)	4,600 (20.8%)	4,300 (19.1%)
	合計	18,100 (45.3%)	51,400 (56.7%)	47,700 (61.6%)	34,500 (53.7%)	22,100 (54.7%)	22,500 (54.6%)
主動離職	經理	1,200 (5.5%)	2,600 (6.6%)	1,700 (5.7%)	1,500 (5.1%)	1,300 (7.1%)	1,100 (5.9%)
	專業人員	1,000 (4.6%)	2,300 (5.9%)	1,900 (6.4%)	1,600 (5.4%)	1,100 (6%)	1,100 (5.9%)
	輔助專業人員	3,200 (14.6%)	6,600 (16.8%)	5,300 (17.8%)	4,800 (16.2%)	3,300 (18.0%)	4,200 (22.5%)
	文書支援人員	3,300 (15.1%)	4,900 (12.5%)	3,200 (10.8%)	3,900 (13.1%)	3,300 (18%)	2,700 (14.4%)
	服務及銷售人員	7,200 (32.9%)	11,000 (28.1%)	8,600 (29.0%)	8,300 (27.9%)	5,000 (27.3%)	4,400 (23.5%)
	工藝及有關人員	1,600 (7.3%)	4,200 (10.7%)	3,100 (10.4%)	2,200 (7.4%)	1,600 (8.7%)	1,700 (9.1%)
	機台及機器操作 員及裝配員	900 (4.1%)	2,300 (5.9%)	1,500 (5.1%)	1,000 (3.4%)	600 (3.3%)	* N.A.

非技術工人	3,400 (15.5%)	5,200 (13.3%)	4,300 (14.5%)	4,500 (15.2%)	2,200 (12%)	3,000 (16%)
合計	21,900 (54.8%)	39,200 (43.3%)	29,700 (38.4%)	29,700 (46.3%)	18,300 (45.3%)	18,700 (45.4%)

[*]由於抽樣誤差相對較大，數字不予公布。

4.2.2 近六成失業貧窮人口失業長達兩個月或以上

香港沒有失業保險制度，雖然新冠疫情期間曾推出「臨時失業支援」計劃，但這並非恒常計劃。失業人士如果面對財政困難，只能依靠綜援。然而，綜援需要經過相對嚴格的資產審查，申請過程也耗時。因此，失業人士盡快找到工作是防止陷入貧窮的重要指標。根據表格十一，能在兩個月內成功就業的人佔 39.2%（17,200 人），而在兩個月至五個月內的則佔 33.3%（14,600 人）。一般而言，超過六個月的失業時間被定義為長期失業，這一群體佔 27.6%（12,100 人）。

表格十一：按失業時間劃分的失業貧窮人口

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
<2 個月	19,300 (44.1%)	30,100 (30.9%)	22,200 (26.8%)	22,700 (34.1%)	16,300 (37.0%)	17,200 (39.2%)
2 - <6 個月	14,100 (32.2%)	36,300 (37.3%)	23,800 (28.7%)	25,000 (37.5%)	14,200 (32.3%)	14,600 (33.3%)
>=6 個月	10,400 (23.7%)	31,100 (31.9%)	36,800 (44.4%)	18,900 (28.4%)	13,500 (30.7%)	12,100 (27.6%)
合計	43,800 (100%)	97,400 (100%)	82,800 (100%)	66,600 (100%)	44,000 (100%)	43,900 (100%)

表格十二：按從前工作的職業所劃分的失業貧窮人數

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
經理	2600 (6.5%)	5,000 (5.5%)	4,500 (5.8%)	3,000 (4.8%)	2,700 (6.7%)	3,100 (7.5%)
專業人員	1,900 (4.8%)	3,700 (4.1%)	3,400 (4.4%)	2,700 (4.3%)	2,300 (5.7%)	2,500 (6.1%)
輔助專業人員	5,800 (14.5%)	13,300 (14.7%)	12,000 (15.5%)	9,100 (14.6%)	6,900 (17.1%)	6,400 (15.5%)
文書支援人員	4,600 (11.5%)	10,600 (11.7%)	9,200 (11.9%)	7,600 (12.2%)	5,800 (14.4%)	7,400 (18.0%)
服務及銷售人員	10,400 (26.0%)	26,600 (29.4%)	20,300 (26.2%)	17,200 (27.6%)	9,800 (24.3%)	8,800 (21.4%)
工藝及有關人員	4,900 (12.3%)	11,900 (13.1%)	9,200 (11.9%)	8,500 (13.6%)	4,500 (11.1%)	4,200 (10.2%)
機台及機器操作 員及裝配員	1,800 (4.5%)	5,000 (5.5%)	3,700 (4.8%)	3,000 (4.8%)	1,500 (3.7%)	1,500 (3.6%)
非技術工人	7,800 (19.5%)	14,400 (15.9%)	14,900 (19.3%)	11,200 (17.9%)	6,800 (16.8%)	7,300 (17.7%)
合計	40,000 (100%)	90,600 (100%)	77,400 (100%)	62,400 (100%)	40,400 (100%)	41,200 (100%)

5. 非經濟活躍人口的貧窮狀況

根據表格一，2024 年第一季的整體貧窮率為 20.2%，高於疫情前（2019 年）的 18.3% 和疫後復常第一年（2023 年）的 19.5%。其中，非經濟活躍人口的貧窮率達 33.1%，分別高於疫情前（2019 年）的 29.9% 和疫後復常第一年（2023 年）的 31.4%。

香港的退休保障主要依賴強積金制度，65 歲後領取的金額取決於個人在職期間的僱主和僱員供款的投資組合。對於沒有足夠強積金，也沒有積蓄或家人支持的長者而言，在現時的勞動市場下亦較難選擇就業。因此，他們只能申請需經資產審查的綜援或長者生活津貼。前者的門檻較高，而後者的金額不足以讓長者脫離貧窮線。

在疫後復常時期，企業難以招聘足夠人手，成為勞動市場的焦點；另一方面，非經濟活躍人口的不同群組卻持續增加。因此，以下部分將以數據展現他們的處境，並在建議部分提出解決方案。

5.1 15 歲或以上非經濟活躍的貧窮人口近一百萬，比疫情前增長 22.8%

表格十三顯示 15 歲或以上人口成為非經濟活躍貧窮人口的原因，其中「退休」佔最大比例，達 61% (609,100 人)。與疫情前 (2019 年) 相比，增幅高達 38%。其次是「料理家務」，佔 17.7% (176,400 人)。

與「退休」數據相呼應的是，65 歲或以上的長者佔 15 歲或以上的非經濟活躍人口比例最高，佔 56% (表格十四)。這一組別的長者貧窮率高達 41.2% (整體長者貧窮率為 36.8%) (表格十五)。值得注意的是，與疫情前 (2019 年) 相比，這組別長者的增幅達 42.9% (表格十五)²⁷。

女性佔整體非經濟活躍人口的 58.5%，比疫情前 (2019 年) 的 60.2% 稍低。再按個別年齡層分析，女性於 30-39 歲和 40-49 歲比例最高，分別為 75.9% 和 76.8%，這與女性比男性肩負起更多的「料理家務」責任有關 (表格十四)。

表格十三：按 15 歲或以上非經濟活躍身分劃分的貧窮人口

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
學生	94,400 (11.7%)	104,300 (12.2%)	100,800 (11.5%)	100,200 (11.2%)	106,500 (11.4%)	113,400 (11.4%)
料理家務	176,200 (21.8%)	193,200 (22.6%)	184,600 (21%)	182,500 (20.4%)	179,900 (19.2%)	176,400 (17.7%)
退休	441,400 (54.5%)	457,100 (53.4%)	501,000 (57.1%)	510,600 (57.2%)	551,000 (58.7%)	609,100 (61%)
長期病患	47,300 (5.8%)	41,000 (4.8%)	40,300 (4.6%)	42,600 (4.8%)	42,500 (4.5%)	46,000 (4.6%)
其他	50,600 (6.2%)	61,000 (7.1%)	50,700 (5.8%)	57,200 (6.4%)	58,300 (6.2%)	53,700 (5.4%)
合計	809,900 (100%)	856,600 (100%)	877,400 (100%)	893,100 (100%)	938,200 (100%)	998,700 (100%)

²⁷ 2019 年 65 以上為 391200 人，2024Q1 為 558900，因此上升幅度為 42.87%，四捨五入為 42.9%。

表格十四：15 歲或以上非經濟活躍貧窮人口，按年齡和性別劃分

	2019			2022			2024 Q1		
	男性	女性	總計	男性	女性	總計	男性	女性	總計
15-19	32,800 (50.7%)	31,800 (49.1%)	64,700 (8.0%)	31,400 (47.4%)	34,800 (52.6%)	66,200 (7.4%)	35,400 (50.4%)	35,000 (49.8%)	70,300 (7.0%)
20-29	20,300 (42.6%)	27,300 (57.4%)	47,600 (5.9%)	24,000 (46.7%)	27,400 (53.3%)	51,400 (5.8%)	23,500 (42.3%)	32,200 (57.9%)	55,600 (5.6%)
30-39	8,000 (14.9%)	45,800 (85.1%)	53,800 (6.6%)	11,200 (21.6%)	40,700 (78.6%)	51,800 (5.8%)	11,100 (24.3%)	34,600 (75.9%)	45,600 (4.6%)
40-49	14,200 (18.8%)	61,300 (81.2%)	75,500 (9.3%)	13,600 (18.7%)	59,300 (81.3%)	72,900 (8.2%)	16,600 (23.2%)	55,000 (76.8%)	71,600 (7.2%)
50-59	30,500 (34.5%)	57,800 (65.5%)	88,300 (10.9%)	29,500 (32.4%)	61,700 (67.7%)	91,100 (10.2%)	31,700 (33.7%)	62,500 (66.3%)	94,200 (9.4%)
60-64	35,900 (40.5%)	52,800 (59.5%)	88,700 (11.0%)	38,500 (39.2%)	59,500 (60.7%)	98,100 (11.0%)	40,000 (39.1%)	62,400 (60.9%)	102,400 (10.3%)
65+	180,900 (46.2%)	210,400 (53.8%)	391,200 (48.3%)	213,100 (46.2%)	248,500 (53.8%)	461,600 (51.7%)	256,000 (45.8%)	302,900 (54.2%)	558,900 (56%)
合計	322,600 (39.8%)	487,300 (60.2%)	809,900 (100%)	361,300 (40.5%)	531,900 (59.6%)	893,100 (100%)	414,200 (41.5%)	584,500 (58.5%)	998,700 (100%)

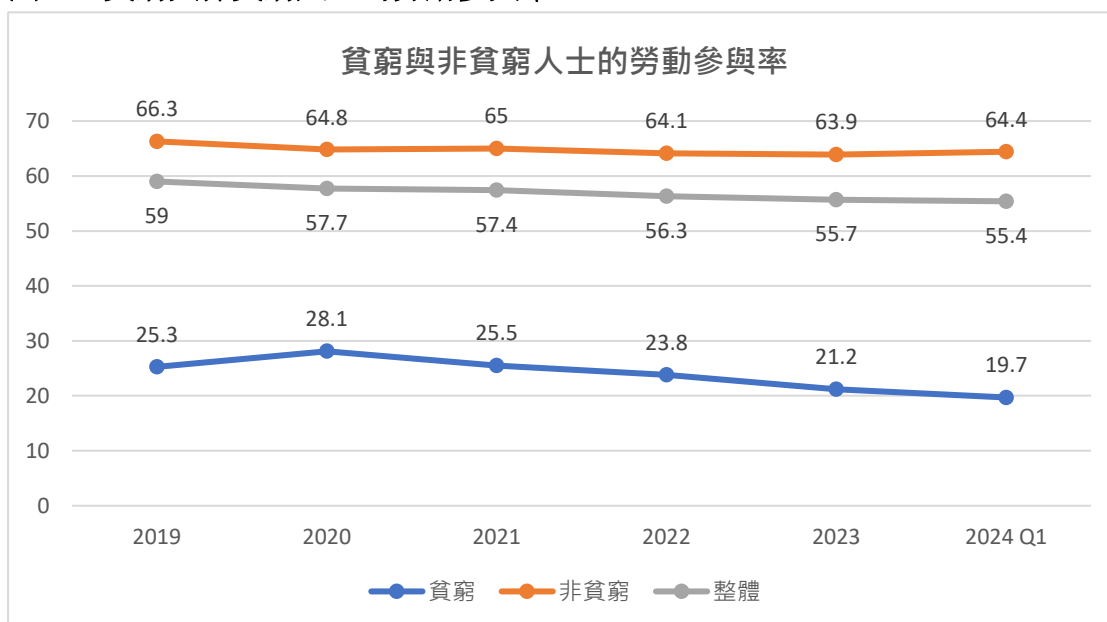
表格十五：按個別年齡層劃分的非經濟活躍貧窮人士的比例

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 Q1
15-19	64,700 (26.6%)	69,100 (27.9%)	67,900 (28.1%)	66,200 (27.2%)	66,600 (25.4%)	70,300 (26.7%)
20-29	47,600 (24.5%)	56,800 (28.3%)	47,800 (26.9%)	51,400 (28.1%)	55,400 (26.9%)	55,600 (28.3%)
30-39	53,800 (33.7%)	58,300 (35.8%)	51,900 (33.7%)	51,800 (34.1%)	52,500 (35.6%)	45,600 (32.5%)
40-49	75,500 (36.9%)	77,600 (36.9%)	76,500 (37.5%)	72,900 (36%)	70,200 (35.8%)	71,600 (37.3%)
50-59	88,300 (26.7%)	94,400 (28.9%)	91,400 (29.1%)	91,100 (29.9%)	93,400 (31.3%)	94,200 (32.3%)
60-64	88,700 (29.7%)	96,100 (30.6%)	95,300 (30.4%)	98,100 (31.2%)	100,100 (31.9%)	102,400 (32.9%)
65+	391,200 (36.4%)	404,300 (35.2%)	446,500 (36.9%)	461,600 (36.7%)	500,000 (38.0%)	558,900 (41.2%)

5.2 貧窮人口的勞動參與率呈下降趨勢

工作是擺脫貧窮的重要關鍵之一。然而，令人擔憂的是，貧窮人口的勞動參與率正逐漸下降。根據圖四，貧窮人口的勞動參與率從疫情前（2019 年）的 25.3% 降至 2024 年第一季度的 19.7%，遠低於非貧窮人口的 64.4%。這一現象印證了非經濟活躍人口比例日益增加的趨勢，同時也反映出貧窮人口在勞動市場面臨的困境，例如技能不足、身體條件限制、時間分配以及工資期望的落差。貧窮人口勞動參與率下降，進一步加劇社會的貧富差距，阻礙社會發展。因此，剖析不同非經濟活躍群組的情況，實為解決問題的重要一步。

圖四：貧窮與非貧窮人士的勞動參與率



5.2.1 香港長者勞動參與率落後於其他經濟體

各地政府考慮到人口老化帶來的勞動力不足和退休保障體系的可持續性，紛紛延後退休年齡。根據世界經濟論壇的數據，許多先進經濟體的法定退休年齡為 65 歲或以上，例如挪威為 67 歲²⁸。近日，中國內地亦宣布漸進式延遲退休年齡政策，從 2025 年起，逐步分批將男職工的法定退休年齡從原來的 60 歲延遲到 63 歲，女職工的法定退休年齡則從原來的 50 歲和 55 歲，分別延遲到 55 歲和 58 歲²⁹。

²⁸ 國際經濟論壇（2023 年）全球退休年齡一覽

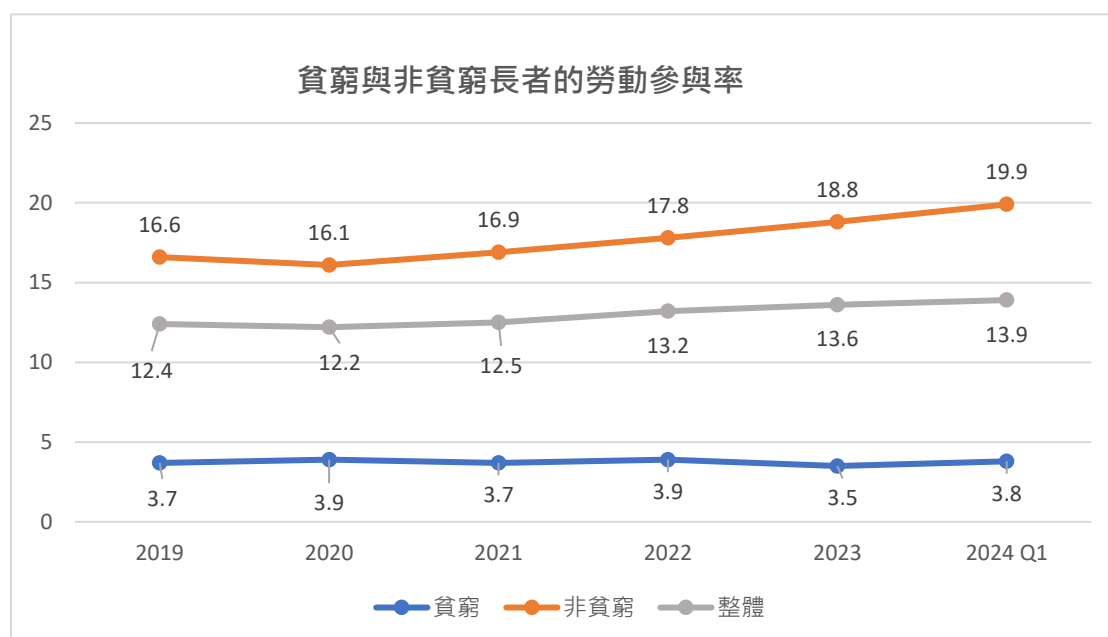
<https://cn.weforum.org/agenda/2023/10/world-retirement-age-atlas/>

²⁹ BBC News 中文 中國延遲退休新政落地：男性推遲到 63 歲，女性最多 58 歲

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-69341701>

事實上，與內地（25%）和挪威（22.2%）相比³⁰，香港長者的勞動參與率僅為 13.9%，而貧窮長者的就業率更低至 3.8%（圖五）。其中一個重要原因是，雖然香港沒有法定退休年齡，但不少企業將年齡定為 60 歲，且缺乏足夠的政策推動，令長者難以投入或重返勞動市場（政策建議部分將有更詳細的探討）。在缺乏政策配套的情況下，沒有足夠強積金和家庭經濟支援的長者，只能申領需經資產審查的綜援或長者生活津貼，這使得長者的貧窮情況日益嚴重（表格十六）。

圖五：貧窮與非貧窮長者的勞動參與率



表格十六：非經濟活躍長者現行制度內的收入來源

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 [^]
長者生活津貼	542,070 人	597,883 人	630,961 人	674,735 人	719,873 人	737,188 人
綜援（年老）	161,354 人	153,853 人	145,101 人	134,618 人	128,133 人	129,000 人
生果金	266,226 人	286,529 人	308,096 人	322,070 人	341,421 人	348,513 人
安老按揭計劃	679 宗	634 宗	791 宗	964 宗	805 宗	526 宗
安老按揭計劃*	3,784 宗	4,418 宗	5,209 宗	6,173 宗	6,978 宗	7,504 宗

[^]長者生活津貼、綜援（年老）及生果金的數字截至 2024 年 6 月 30 日

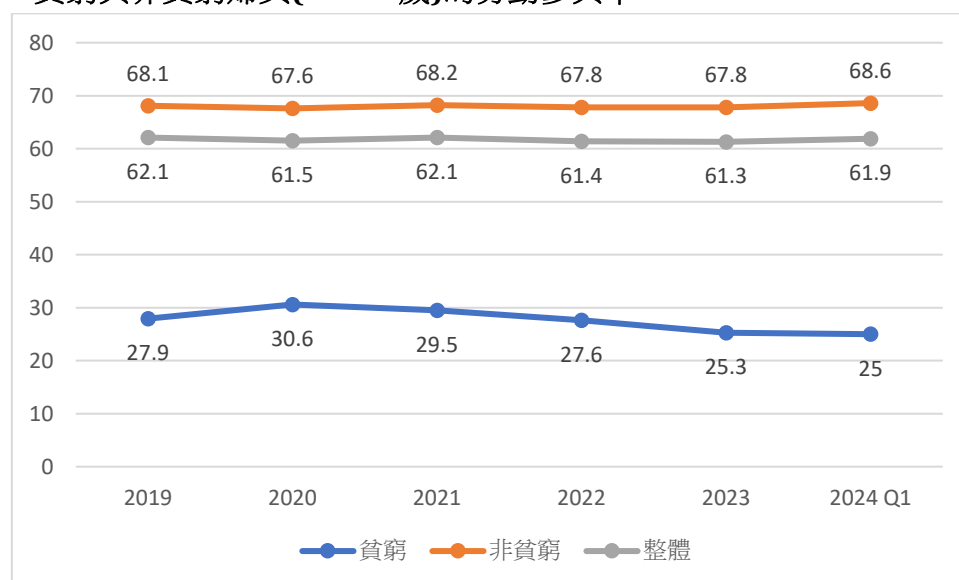
*截至每年年底累計宗數

³⁰ 立法會秘書處資料研究組（2024 年）選定地方較低收入長者福利政策發展
https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2024/IN/IN12_2024_20240619_tc.pdf

5.2.2 香港女性勞動參與率偏低

在經濟合作暨發展組織的女性勞動參與率為 72.1%³¹（15-64 歲），而香港則為 61.9%。香港貧窮婦女的比例更低至 25%（見圖六）。婚姻狀態在此中扮演關鍵角色，未婚和已婚的貧窮比例分別為 22%和 78%（見表格十七）。根據表格十八，有子女對貧窮和非貧窮婦女的影響存在明顯差異。對於貧窮婦女而言，子女年齡越小，勞動參與率越低；而對於非貧窮婦女則正好相反。這反映出貧窮婦女承擔的照顧責任更大，因此需要等到子女長大後才能進入勞動市場。相比之下，非貧窮婦女由於資源相對較多，受到的限制較少。因此，隨著子女年齡的增長，她們能更自主地決定是否退出勞動市場。

圖六：貧窮與非貧窮婦女(15-64 歲)的勞動參與率



表格十七：按婚姻狀況和性別劃分的非經濟活躍貧窮人口

	2019			2023			2024 Q1		
	男性	女性	總計	男性	女性	總計	男性	女性	總計
從未結婚	85 500 (48.4%)	91 200 (51.6%)	176 700 (21.8%)	98 300 (47.5%)	108 800 (52.5%)	207 100 (22.1%)	100 900 (45.9%)	119 100 (54.1%)	220 000 (22%)
曾經結婚	237 100 (37.4%)	396 100 (62.6%)	633 200 (78.2%)	284 000 (38.8%)	447 100 (61.2%)	731 100 (77.9%)	313 300 (40.2%)	465 400 (59.8%)	778 700 (78%)
合計	322 600 (39.8%)	487 300 (60.2%)	809 900 (100%)	382 300 (40.7%)	555 900 (59.3%)	938 200 (100%)	414 200 (41.5%)	584 500 (58.5%)	998 700 (100%)

³¹ PwC Women in Work 2024: Unmasking inequalities: Delving deeper into the gender pay gap
<https://www.pwc.co.uk/economic-services/assets/women-in-work-24.pdf>

表格十八：按子女年齡劃分的婦女勞動參與率

勞動人口參與率(%)	2019		2020		2021		2022		2023		2024 Q1	
	貧窮	非貧窮	貧窮	非貧窮	貧窮	非貧窮	貧窮	非貧窮	貧窮	非貧窮	貧窮	非貧窮
2 歲或以下	15.9	55.8	16.0	56.3	16.4	57.6	15.2	54.5	13.4	58.6	17.4	61.9
5 歲或以下	17.5	55.6	17.3	55.3	17.3	56.1	18.8	54.5	13.5	56.5	18.5	56.7
17 歲或以下	23.7	54.3	23.3	52.8	22.4	52.8	21.6	51.9	20.3	52.2	21.1	53.1

6. 建議

樂施會今年的《香港貧窮狀況報告》顯示，自疫情開始以來，香港的貧窮人口結構正隨著社會變化而發生改變。報告指出，最高與最低住戶收入的差距已擴大至 81.9 倍，同時非經濟活躍人口的數目也在增加，特別是貧窮長者的人數上升。這些變化背後可能涉及多重深層原因，值得進一步探索。人口老化已是不爭的事實，如何讓長者仍能積極參與社會並安享晚年，應成為香港整體社會聚焦的議題。要全面掌握這些變化，政府需利用貧窮線從宏觀角度來分析全港的貧窮狀況，並通過「精準扶貧」的框架將社會資源導向有需要的貧窮人士。扶貧的兩個主要面向為「減貧」和「紓困」。其中「減貧」指透過勞動市場或福利政策增加貧窮人士的收入，使其脫離貧窮；而「紓困」則是協助貧窮人士提升生活質素，例如改善身心健康、連繫社會的支援網絡或改善居住環境等，這應是「精準扶貧」所希望達成的效果。

近年來，有論者主張貧窮的定義應該多面向，不應僅以金錢來衡量，甚至提倡取消傳統的相對收入貧窮線。他們批評，僅用「收入」來分析貧窮現象實際上是「見林不見樹」。此外，亦有論者認為，許多長者雖然收入低，但資產卻相對較高，因此不應被視為貧窮。樂施會認為，相對收入仍然是檢測貧窮的最重要指標，以貧窮線進行分析是第一步，有助於我們縮小分析的範圍³²。貧窮的多面向，應該指構成貧窮的原因，以及貧窮所帶來的影響。如果排除收入，僅關注某些特定群

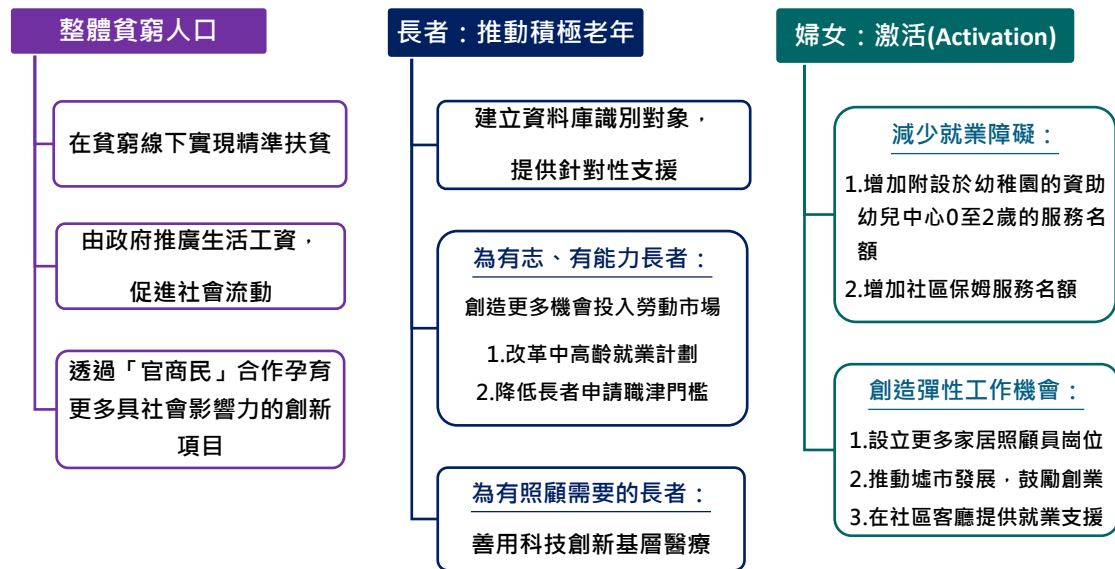
³² 在很大程度上，住戶收入已很好地反映住戶的經濟狀況，我們不會認為高收入的住戶為貧窮，因為相對於其他發展中經濟體，金錢能滿足絕大部分的生活需要。當然，理論上，長者有可能出現「低收入，但高資產」的情況。然而，在現實中，過半數的長者正在領取需經資格審查的綜援和長者生活津貼。樂施會並不反對對貧窮線的任何調整，並且建議將長者的資產轉化為收入，以改良量度長者貧窮的方法。

組，便如同「見樹不見林」³³，失去對整體趨勢的掌握。至於量度長者貧窮的問題，事實上，全港有超過 86 萬長者正在申領需要經過資產審查的綜援和長者生活津貼，這已說明大部分長者是處於經濟弱勢。不過，為了釋除有關疑慮，我們可以考慮將資產轉化為收入以改良量度長者貧窮的方法。

此外，面對不斷變化的貧窮人口結構，樂施會希望政府能夠在以往的福利和勞工政策有所轉變，採取更積極的「賦能」措施。一方面，集中幫助有意願和能力工作的非經濟活躍人口能夠進入或重新進入勞動市場（減貧）；另一方面，為其他貧窮人口改善生活（紓困）。「賦能」不僅是提供救濟，更重要的是幫助個人提升自主能力（如改善健康和參與社會），以及實現經濟獨立。因此，在「減貧」方面，政府需要為希望投入勞動市場的人口，包括長者，提供針對性的培訓和就業支援，例如職業技能培訓、就業配對服務、彈性工作模式等，以及為他們創造就業需求。對於已決定退休的貧窮長者，政府亦應適時檢討各項現金援助水平，以確保他們能過上有尊嚴的生活。至於「紓困」方面，政府宜加強支援較弱勢群體，包括透過建立「獨老及雙老長者住戶資料庫」，善用關愛隊更精準為有需要長者提供支援，並可研究遙距醫療等科技為居家安老長者加強健康保障。

³³ 梁名峰（2024）借鑑外國的扶貧經驗：探求香港減貧策略的新方向
https://www.hkcss.org.hk/upload/pr/PB35/PB_Booklet_Issue35.pdf

圖七：建議方向的框架



6.1 整體方向

樂施會呼籲政府盡快公布最新的《香港貧窮情況報告》，讓有志扶貧的各界人士掌握最新資訊，從而有效地將資源分配到最有需要的地方。我們亦建議政府推動生活工資，以提升基層工種的工資水平，並創造更多職位，吸引更多勞動力投入市場。此外，應推動更多「官商民」合作項目，以創新的融資模式培育更多具社會影響力的項目，為基層人士提供「紓困」支持。

6.1.1 在貧窮線下實現精準扶貧 加入「賦能」及「積極老年」等目標

樂施會作為一個扶貧組織，多年前就與其他民間團體推動香港設立貧窮線。我們認為貧窮線與「精準扶貧」兩者是相輔相成的：**貧窮線**：主要用於界定貧窮人口及其組成，並為應對貧窮問題制定一些廣泛的政策，例如綜合社會保障援助（綜援）和長者生活津貼等。**精準扶貧**：在貧窮線的基礎上，對特定群體進行深入分析，以了解他們在貧窮之外還面臨哪些挑戰。例如，貧窮的長者不僅面臨經濟困難，還可能遭遇孤獨等問題，這些問題需要在經濟援助之外的支持。簡而言之，

貧窮線為扶貧工作提供了清晰的數據輪廓，而「精準扶貧」則通過更深入的分析 and 針對性的對策，為特定群體提供支持。

樂施會理解社會上對貧窮線準確性的擔憂，也認同該計算方法應隨時間和人口結構的變化進行調整。因此，我們於今年 7 月 3 日在一個研討會中發表了名為《香港「精準扶貧」之路：貧窮線變與不變》的研究報告。在報告中，我們建議獨立分析包括長者的住戶，並將這些家庭的資產透過年金化方法轉化為每月收入，以消除社會對相關問題的疑慮。就政府即將公布的「精準扶貧」框架，我們建議為不同弱勢群組（包括在職貧窮、基層婦女和長者）加入「賦能」及「積極老年」面向的指標。

6.1.2 由政府推廣生活工資 促進社會流動

扶貧委員會在演繹「精準扶貧」時提到「造血賦能」和「兜底保障」，前者是讓有能力工作的人自力更生。在這方面，工資保障對提升「造血賦能」的能力至為重要。早前行政長官會同行政會議接納最低工資委員會法定最低工資檢討機制的建議，採用方程式實行每年檢討法定最低工資水平。作為多年爭取改善最低工資的團體之一，樂施會對由兩年一檢落實每年一檢工資水平表示歡迎，亦相信引入方程式能讓最低工資更貼近通脹及經濟變化。然而，樂施會關注新機制下的方程式仍未能計算出合理最低工資水平。按新方程式計算，最低工資可由 40 元加至 41.8 元³⁴，但仍低於二人家庭綜援平均水平。

除了考慮令最低工資金額調升至高於平均綜援，為了進一步推動「官商民」合作的扶貧模式，本會建議政府在每年檢討公布最低工資的同時，亦公布生活工資水平。樂施會自 2018 年發表全港首份「香港生活工資研究報告」，按通脹及市民消費模式變化，每年調整能讓僱員及其家庭成員滿足基本需要及過上有體面生活的工資水平，倡議有能力的僱主自願支付生活工資（2024 年的生活工資是每小時 61.5 元）。就生活工資，樂施會倡議：

1. 政府作為全港最大的僱主，應該率先向外判工支付生活工資，為商界提供良好的示範。
2. 政府在公布最低工資的同時，亦可以同時公布該年生活工資的水平，讓有能力的僱主自願向員工支付。
3. 我們認為港交所《環境、社會及管治報告指引》中「社會」披露標準應

³⁴即最低工資=[(去年本地生產總值變動 - 過去 10 年本地生產總值的平均變動) x 0.2] + 去年甲類消費物價指數的變動

隨「環境」披露標準修訂至「強制披露」，並加入生活工資的匯報，以提升企業責任表現和透明度，及反映政府對社會企業責任中「社會」部分的重視。

6.1.3 透過「官商民」合作 孕育更多具社會影響力的創新項目

隨著人口結構改變和公共財政壓力日增，「官商民」合作的新模式已成為大趨勢，並常見於現屆政府的政策中，例如「社區客廳」和「共創明 Teen」等。作為社創基金下「創新計劃」的委聘機構，本會協助培育新成立的社企或以創新方式扶貧的團體，並為他們作配對補助（matching grants）。這些項目展示本港「官商民」合作模式的有效機制，因此政府宜考慮進一步擴大此類型合作模式的項目規模。

在融資模式方面，本會曾有份參與的社創基金（SIE Fund）「按效益收費」（Pay-for-Success）項目，有助社會創新項目的發展。「按效益收費」為公私營合作模式，以績效為本和契約方式，首先由商界投資者為社會服務融資，讓政府可以與表現卓越的社會服務提供者合作，並配合私人投資進行開發、協調或擴展有效項目。

6.2 長者：推動積極老年（Active Ageing）

樂施會認為，要讓長者過上健康正面的生活，應採用更積極的「賦能」政策，以推動積極老年（Active Ageing）。這一概念由世界衛生組織（WHO）在 2002 年提出，主軸包括安全（security）、健康（health）及參與（engagement）。針對安全和健康，政府應建立「獨老及雙老長者住戶資料庫」，以分析不同住戶長者的特徵，並針對性地提供支援。至於參與方面，我們的數據顯示，雖然本港長者勞動參與率落後於其他先進經濟體，但一直在上升中。就着這個趨勢，社會應創造並提供彈性工作機會，讓長者根據自身能力及興趣重投勞動市場。在合適的工時和待遇下，長者不僅能增加收入，還能提升自主性，並加強與社會的連結。對於有照顧需要的長者，政府應善用關愛隊，為資料庫內高危長者戶增加在家及社區支援。此外，利用遙距醫療等科技，為居家安老長者加強健康保障。

6.2.1 建立資料庫識別對象 提供針對性支援

在現今家庭結構小型化的情況下，社會上頻繁出現照顧問題而引發的獨居或雙老住戶悲劇，讓人關注社區照顧的不足。樂施會認為，政府應透過人口普查和區議會建立「獨老及雙老長者住戶資料庫」，並整合不同部門（包括社署、房署和離院支援計劃等）資料庫補充住戶資料，以便政府分析不同長者住戶特徵（如健

康狀況、認知自理能力、居住環境、支援網絡等）。除了識別有需要跟進的個案，政府還應擴大「支援長者及照顧者先導計劃」至 18 區，由關愛隊進行探訪、協助申請福利轉介及提供情緒支援等，也可以為健康、有能力的長者提供投入工作的渠道。

6.2.2 為有志、有能力長者投入勞動市場創造機會

對於有意且有能力透過投入勞動市場增加收入的長者，樂施會認為應從建立長者友善工作環境及加強政策誘因兩方面提供協助。首先，在建立長者友善工作環境方面，應提供更彈性的工時和工作性質，並研究資助僱主在各行業中應用機械及電動工具，以鼓勵職務再設計，善用長者的經驗及知識，減少長者從事體力勞動的工作。例如，現時不少商場已配備清潔機械人取代人手，政府可考慮為聘用大量長者的公司提供資助，以購置改善長者工作環境的設備，使在職長者由體力負擔重的前線崗位轉型為對體力要較低、主要職責為操作器械的崗位。此外本會亦建議政府於公營部門創設更多較少體力勞動，無需過多電腦及語文技巧的工作機會予長者，如陪診及校車學童照顧等。針對市場需求，樂施會建議改革中高齡就業計劃，為有工作意向的長者創造更多機會。

6.2.2.1 改革中高齡就業計劃 提升長者就業率

中高齡就業計劃自 2020 年 9 月起，已提高每名合資格 60 歲或以上求職人士的在職培訓津貼金額至每月最高 5,000 元，為期 6 至 12 個月；而 40 歲至 59 歲合資格的求職人士則增至每月最高 4,000 元，為期 3 至 6 個月³⁵。根據立法會資料顯示³⁶，2021 至 2023 年的就業個案分別是 3,340 宗、2,707 宗和 3,873 宗。從求職者的年齡分布，2023 年 40-59 歲的個案佔 62.9%，而 60-69 歲的就業個案則佔 33%，70 歲或以上的就業個案只佔 3.4%。這些數據中反映出該計劃似乎較受中年人士歡迎，因此，政府有必要分別向僱主和長者作出更有效的推廣。

隨著社會變化，仍有不少長者希望自力更生，通過工作改善生活。然而，現時中高齡就業計劃的申請手續繁複。僱主需透過勞工處登記職位空缺，並在僱用合資格人士後提交初步申請表。受聘後，僱員亦需於勞工處的就業中心登記才能參與計劃。複雜的行政手續或令申請者卻步。樂施會建議，當局應簡化僱主申請計劃的程序和條件，並直接按新聘請的年長員工人數發放津貼。僱主只需提交員工的聘用及出糧證明，即可獲發津貼。

³⁵ 中高齡就業計劃 <https://www1.jobs.gov.hk/0/tc/information/Epem/Introduction/>

³⁶ 財務委員會審核二零二四至二五年度開支預算-管制人員對立法會議員初步問題的答覆 https://www.legco.gov.hk/yr2024/chinese/fc/fc/w_q/lwb-l-c.pdf

參考外國經驗，不乏各項協助中高齡人士就業的津貼。例如，新加坡的 **Senior Employment Credit** 及台灣的失業中高齡者及高齡者僱用獎助，兩者同樣以津貼形式補助僱主聘請年長員工。前者為僱用 60 歲及以上，月薪低於 4,000 新幣的勞工的僱主，每月提供工資補助最高 8%³⁷。後者則為僱用由公立就業服務機構推介連續失業達 30 日以上的中高齡勞工（45 歲至 65 歲），並連續僱用滿 30 日，接受僱人數每人每月資助最高 13,000 新臺幣；而僱用 65 歲以上的高齡勞工可依受僱人數每人每月資助最高 15,000 元新臺幣，資助期限最長 12 個月³⁸。

6.2.2.2 降低長者申請職津門檻 提高就業誘因

政府近年除改變「中高齡就業計劃」外，更推出「再就業津貼補貼」，這些措施對鼓勵中高齡人士就業分別提供拉力和推力的作用。為了進一步推動長者就業，我們進一步建議政府可放寬對長者領取職津的門檻，就算從事兼職工作，時數未達 144 小時，如沒有申領長者生活津貼，也可享有全額津貼。

6.2.3 善用科技創新基層醫療 為有照顧需要長者完善居家安老配套

針對「獨老及雙老長者住戶資料庫」內的高危長者戶，應增加在家及社區支援，並利用遙距醫療等科技為長者提供適切及易達的醫療及保健服務。

基層長者時常因資訊不流通或對疾病的不了解，而錯過了最佳的治療時機。特別對於居住於新界鄉郊或離島等偏遠地區的長者，每次就醫和回診的過程都要舟車勞頓，若沒有他人協助，或許難以出遠門。慢性病如糖尿病、高血壓等需要長期照護和追蹤生理指數，在醫護人力不足及長者數目日益增加的情況下，本會建議政府多利用人工智能及遙距醫療等科技，以便利基層長者獲得醫療服務。此外，政府還應推廣適合長者的運動方案（如跳舞防跌、拉筋等），透過線上平台鼓勵長者居家自主訓練。由於坊間的長者運動課堂費用昂貴，亦有些長者不便出行，線上健身運動能促進長者在家培養運動的習慣，提高心理福祉，讓他們感受到運動的樂趣。當然，政府可以考慮擴闊醫療券的應用範圍至促進健康的線上和線下運動課程。在人工智能發展迅速的情況下，上述提及的醫療科技成本日益降低。相關技術可協助長者在家中自行監察生理指數及日常保健，並定時與醫護人員會診，以科技完善現時以上門照顧為主的居家安老服務。

³⁷ Inland Revenue Authority of Singapore

[https://www.iras.gov.sg/schemes/disbursement-schemes/senior-employment-credit-\(sec\)-cpf-transition-offset-\(cto\)-and-enabling-employment-credit-\(eec\)](https://www.iras.gov.sg/schemes/disbursement-schemes/senior-employment-credit-(sec)-cpf-transition-offset-(cto)-and-enabling-employment-credit-(eec))

³⁸ 勞動部勞動力發展署 <https://emps.wda.gov.tw/Internet/Index/employer-grants.aspx>

6.3 婦女：減少就業障礙及創造工作機會 釋放潛在勞動力

政府早前推出的「在校課後託管服務試行計劃」，在政府推動、學校提供場地和
非政府組織營辦下，獲得理想的反應，反映有關服務需求殷切。這項服務對釋放
婦女勞動力至關重要。除了這項計劃，本會認為，針對 0 至 2 歲嬰幼兒、3 至 6
歲幼稚園學生及 6 至 12 歲小學生的兒童照顧服務，如能進一步改善，將更有效
地釋放潛在婦女勞動力。

6.3.1 增加附設於幼稚園的資助幼兒中心 0 至 2 歲的服務名額

坊間不少團體關注幼兒中心 0 至 2 歲託兒服務名額嚴重不足³⁹，因此我們嘗試分
析現有資助幼兒託管服務名額的組成。表格十九顯示，資助獨立幼兒中心的 0 至
2 歲名額較多，而附設於幼稚園的資助幼兒中心則是 2 至 3 歲名額較多。資助獨
立幼兒中心的使用率高達 95%，而附設於幼稚園的資助幼兒中心則為 56%。數
字正反映 0 至 2 歲名額的需求大。

樂施會認為政府在增設獨立幼兒中心的同時，亦應按各區幼兒人口年齡分布檢視
服務名額，例如資助營運機構將部分 2 至 3 歲幼兒照顧的服務名額靈活轉為 0
至 2 歲，以善用現有人手和機構資源，及加快增加服務名額的進度。

表格十九：資助獨立幼兒中心及附設於幼稚園的資助幼兒中心的名額 (2023 年
4 至 12 月)⁴⁰

	資助獨立幼兒中心	附設於幼稚園的資助幼兒中心的名額
0 至 2 歲以下	941 (91%)	276 ⁴¹ (4%)
2 至 3 歲以下	91 (9%)	7,508 (96%)
合計	1,032 (100%)	7,784 (100%)
總使用率	95%	56%

³⁹ 香港 01：托兒短缺 | 港幼兒中心 0-2 歲照顧服務嚴重不足 40 個 BB 爭 1 個托兒位
https://www.hk01.com/article/909557?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral

⁴⁰ 審核二零二四至二五年度開支預算管制人員對立法會議員初步問題的答覆
https://www.legco.gov.hk/yr2024/chinese/fc/fc/w_q/lwb-w-c.pdf

⁴¹ 參考及整合社會福利署最新數字，在 243 間附設於幼稚園的資助幼兒中心、為 0 至 2 歲幼兒
而設的育嬰園名額。以此計算出附設於幼稚園的資助幼兒中心 2 至 3 歲名額、附設於幼稚園的
非資助幼兒中心 0 至 2 歲及 2 至 3 歲的名額

6.3.2 增加社區保姆服務名額，建立從校園到託管中心的配套以善用資源，為更多有需要家庭提供託兒服務

現時署方規定每區營辦鄰里支援幼兒照顧計劃的機構提供至少 53 個服務名額，包括 39 個家居照顧服務名額及 14 個中心託管小組名額，即全港 18 區服務名額總數不少於 954 個⁴²，但從使用服務的兒童人數可見，社區保姆的服務嚴重供不應求。

表格二十反映屯門區、南區及元朗區對社區保姆的需求最大，當中元朗區可見兒童及單親家庭人士數目佔全港比例均較高，屯門區的單親家庭人士數目同樣較高，或反映若單親家長外出工作，對託兒的服務需求較大。而且元朗及屯門區的幼兒中心使用率均較其他區低，或顯示他們的兒童較為 3 歲以上，需要不同的託兒服務，如鄰里支援幼兒照顧計劃。

現時社區照顧服務的對象多元，樂施會建議署方除了增加社區保姆數目及服務名額，亦需針對加強較有需要家庭的支援，特別是在職單親家長。此外，政府亦應研究建立交通接送配套，使社區託兒服務與校園為本的課餘託管服務互相配合。社區保姆及中心託管服務可為校幼稚園暫託及小學在校課餘託管提供延長時間的服務，以善用現有的社區及人力資源⁴³。

表格二十：社區保姆使用人數、比例、兒童及單親家庭人數按區議會劃分

地區	使用服務的兒童 人數	社區保姆數目	社區保姆及服務 名額比例	按區議會分區兒 童分布 ¹⁸	按區議會分區 單庭人士數目 ¹⁹
中西區	387	59	6.56	2.9%	1.9%
灣仔	201	67	3.00	2.0%	2.6%
東區	329	103	3.19	6.4%	4.6%
南區	422	30	14.07	3.4%	3.2%
油尖旺	640	126	5.08	4.3%	2.9%
深水埗	706	59	11.97	6.1%	8.2%

⁴² 社署資助非政府機構在全港 18 區各設一隊服務隊，以推行鄰里支援幼兒照顧計劃（照顧計劃），並規定每區的營辦機構須提供不少於 53 個服務名額，包括 39 個家居照顧服務名額及 14 個中心託管小組名額，營辦機構可靈活增設額外的家居照顧服務名額以應付實際的服務需求，亦會相應獲額外撥款。

⁴³ 新加坡近年大力改善課餘託管服務，現時所有新加坡教育部下的幼稚園（MOE Kindergarten）和小學均設有校本託管服務。

幼稚園託管 KCare: <https://www.moe.gov.sg/preschool/moe-kindergarten/kindergarten-care>
小學託管 Student Care Centres (SCCs): <https://www.moe.gov.sg/primary/p1-registration/student-care-centres>

九龍城	280	525	0.53	6.1%	5.0%
黃大仙	525	112	4.69	4.7%	6.5%
觀塘	404	46	8.78	9.0%	12.1%
葵青	495	82	6.04	6.3%	6.3%
荃灣	380	77	4.94	4.6%	3.3%
屯門	644	37	17.41	6.7%	8.1%
元朗	879	67	13.12	9.5%	10.0%
北區	400	78	5.13	4.2%	5.6%
大埔	380	77	4.94	4.2%	2.8%
沙田	546	42	13.00	9.7%	7.7%
西貢	469	83	5.65	6.9%	6.0%
離島	397	100	3.97	2.9%	3.2%
總計	8,484	1,770	4.79	100%	100%

6.3.3 創造彈性工作機會 提升社會的幸福感

隨着人口結構的轉變，部分基層面對低失業率和高市場空缺下仍難以就業，這不是因為他們不願意工作，而是需要兼負無償的家庭照顧角色。因此，這群組的人未能就業，並不一定是因「工作動機」或「技能」等的不足，而是因為「時間」導致他們未能全身投入職場。針對人口老化的問題，現時「綜合家居照顧服務」和「改善家居及社區照顧服務」供不應求⁴⁴，平均輪候時間長達 9 個月，當中以膳食服務、護送及一般家居或家務服務最受歡迎。表格二十三的三項服務均屬日常生活上的簡單照顧，對服務提供者的專業要求相對較低。本會建議政府可資助更多非牟利機構開設相關服務，並提供彈性工作安排予相關獲聘員工，吸引未能從事長時間工作的非經濟活躍人士（如家務料理者或有能力的長者）投入相關職業。

⁴⁴ 「綜合家居照顧服務」包括個人照顧、家居清潔、陪診、膳食服務及購物及送遞服務，過往偏重「普通」個案，而「體弱」個案日增，於是政府發展了「改善家居及社區照顧服務」，專為「體弱」個案提供服務。

表格二十一：「綜合家居照顧服務」和「改善家居及社區照顧服務」服務狀況

	綜合家居照顧服務 (體弱個案)	綜合家居照顧服務 (普通個案)	改善家居及社區 照顧服務
名額	4,120 個	19,831 個	9,245 個
服務人數	5,136 人	19,680 人	11,744 人
輪候人數	6,912 ⁴⁵		
平均輪候時間	9 個月		
(以過去 3 個月的平均數計算)	*不包括曾優先獲得編配服務的個案及曾被列為「非活躍」的個案		

表格二十二：「綜合家居照顧服務（普通個案）」各項主要服務輪候人次⁴⁶

	2020	2021	2022	2023
一般家居或家務服務	6,636	7,162	5,630	5,834
膳食服務	7,680	8,780	9,796	8,707
護送	5,443	6,350	7,117	7,125
個人照顧	782	845	854	849
購物及送遞服務	308	417	480	465

6.3.3.1 推動社區經濟 在社區客廳加入就業支援功能

社區客廳的受眾群中，包含許多有經濟需要的婦女，社區客廳能兼當婦女就業服務的平台，連結相關機構為有意就業的婦女提供支援，如可在非繁忙時間，釋放社區客廳中的廚房，為擅長廚藝的基層婦女提供平台及資源，以助她們透過製造特色家鄉食品或飲品創業。

另外，樂施會自 2013 年與東涌社區發展陣線推動墟市工作，目的是拓闊基層的收入來源、為有志創業的街坊提供創業培訓，亦為居民帶來較平價的產品。針對疫後的失業、就業不足和非經濟活躍人口難進入勞動市場等問題，發展墟市亦能為這些人提供多一個出路。過去，在本會推動下的墟市檔主，基本上都是部分時間擺檔，平均每次為他們帶來額外五百至七百元的收入。

⁴⁵ 社會福利署輪候資助長者社區照顧服務的人數

[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1021/tc/LTC%20Statistics%20CCS\(Chi\)\(Aug%202024\).pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/1021/tc/LTC%20Statistics%20CCS(Chi)(Aug%202024).pdf)

⁴⁶ 財務委員會審核 2024-25 年度開支預算 - 管制人員對立法會議員初步問題的答覆

https://www.legco.gov.hk/yr2024/chinese/fc/fc/w_q/lwb-w-c.pdf

7. 結語

今年的《香港貧窮狀況報告》旨在協助社會應對逆境，尋找出路。報告的數據部分描繪了香港最新的貧窮面貌，而建議部分則從「賦能」的角度出發，強調促進「積極老年」和協助弱勢社群就業的重要性。鑑於社會不斷變遷，我們需要更多數據支持。因此，我們期望政府繼續發布最新的《香港貧窮狀況報告》，並建立針對獨居長者和雙老家庭的資料庫。此外，考慮到人口流動頻繁，我們亦需掌握「常住居民」和「流動居民」的數據，以及他們的居港年期等資料。這些數據將有助社會更深入了解香港的貧窮狀況，促進相關政策的討論。