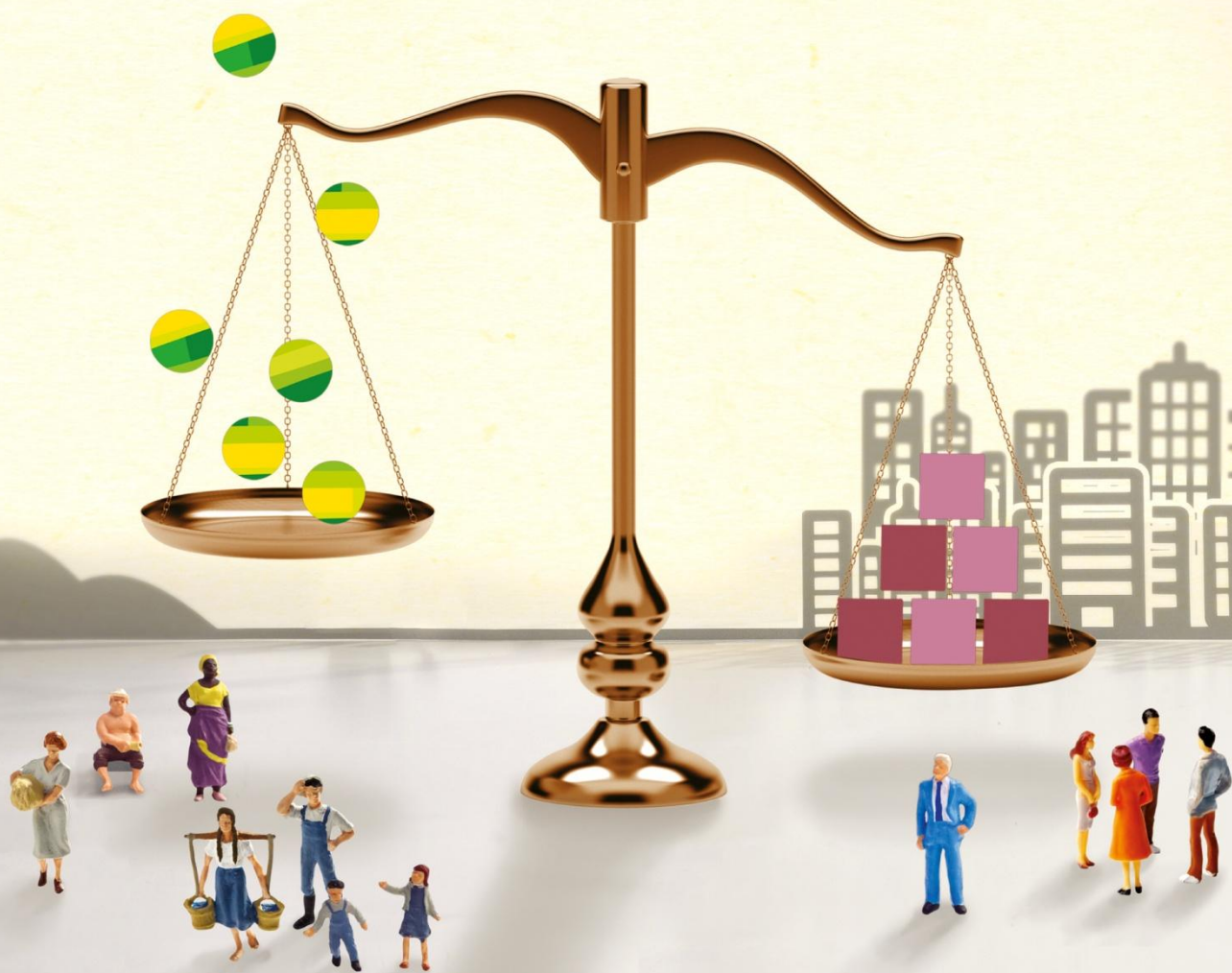


# 香港貧窮狀況報告

(2011-2015年)



## 貧窮源於不公平

INEQUALITY BREEDS POVERTY



## 1. 前言

今年是樂施會在香港成立的 40 周年，自 70 年代起我們關注本港貧窮問題，透過扶貧先導項目的經驗，結合研究及倡議等工作，向政府建議惠及貧窮人福祉的扶貧政策。是次研究報告透過分析政府統計處的數據及其他國際報告，檢視香港過去五年（2011 至 2015 年）貧窮情況，發現貧富差距不斷擴大，2015 年最富有家庭的每月收入是最低收入的 29 倍，全港首 18 位富豪的資產已相當於政府所有可動用的財政儲備。過去五年，貧窮戶數不跌反升，貧窮家庭數目在 2015 年已增加至近 46 萬戶，當中超過 18 萬戶屬在職貧窮，獨居及二人長者貧窮戶數目更大幅增加逾兩成。

是次報告揭示貧窮階層面對有工作但仍貧窮的處境，工資低、退休保障不足的問題令貧窮人終生也難脫貧。樂施會認為，基層人士為香港社會付出貢獻，創造香港經濟繁榮，但最終分享不了經濟成果，這是很不公平的事。政府及商界掌握了社會大量的資源，應承擔更多責任去解決貧窮問題。樂施會呼籲政府每年檢討最低工資，確保工資水平高於綜援水平，工資調整幅度能夠追上通脹，我們更鼓勵有能力的僱主向其員工支付高於最低工資水平的工資，以保障基層工友及其家庭可應付基本生活需要。與此同時，樂施會要求政府帶頭取消強積金抵消遣散費和長期服務金安排（下稱「強積金對沖」），為全港僱主樹立榜樣，保障工友的退休生活；同時檢討現時綜合社會援助（下稱「綜援」）的申請安排，容許有經濟需要的長者獨立申請綜援，並取消申請時需要子女簽署「不供養父母證明書」（俗稱「衰仔紙」）的申請安排，以確保有需要的長者得到安全網的保障。

## 2. 研究方法及限制

本研究根據香港政府統計處在 2011 至 2015 年進行的「綜合住戶統計調查」的數據，分析過去五年低收入住戶，特別是長者及在職住戶貧窮情況的發展趨勢，並根據研究結果提出相關的扶貧政策建議。

在本報告中，「**貧窮住戶**」為家庭每月入息少於全港相同人數住戶（外籍家庭傭工除外）的每月入息中位數之一半。

在本報告中，「**在職貧窮住戶**」為家中有最少一名就業人士的住戶（外籍家庭傭工除外），而其每月入息少於全港相同人數住戶的每月入息中位數之一半。

### 3. 主要研究結果

#### 3.1 香港貧富差距狀況

##### 3.11 全港首 18 位富豪的資產已相當於政府所有可動用的財政儲備

根據《福布斯》雜誌在 2016 年 8 月的數字<sup>i</sup>，全港五十名最富有的人總資產為港幣\$1.89 萬億；截至 2016 年 6 月，香港政府可動用的財政儲備<sup>1</sup>總額為港幣\$1.38 萬億<sup>ii</sup>，即首 50 位富豪的資產是香港儲備的 1.37 倍；首 18 位富豪的資產已相當於香港政府可動用的財政儲備總額。

##### 3.12 富裕住戶之入息中位數是貧窮住戶的 29 倍

2015 年，全港最富裕的 10%住戶，其每月入息中位數（不包括外籍傭工），是最貧窮的 10%住戶的 28.6 倍。換言之，最富裕的 10%家庭的一個月入息，相等於最貧窮的 10%家庭 2.4 年的入息；與 2011 年比較，收入差距愈來愈大，貧富懸殊的情況加劇。（表 1）

表 1：比較第一等分組別及第十等分組別的住戶每月入息中位數（不包括外籍傭工）（2011 – 2015）

	2011	2012	2013	2014	2015
十等分組別	住戶每月入息中位數（港元）				
第一（最低）	3,100	3,400	3,500	3,600	3,500
第二	6,500	7,000	7,300	7,500	7,900
第三	10,000	10,500	11,000	11,800	12,000
第四	13,000	14,200	15,000	16,000	16,800
第五	17,000	18,500	20,000	20,500	21,800
第六	21,500	23,000	25,000	26,000	27,800
第七	27,000	29,500	31,000	32,500	35,000
第八	35,000	37,000	40,000	41,000	44,000
第九	48,000	50,000	53,500	55,800	60,000
第十（最高）	82,700	85,000	91,000	95,000	100,000
合計	19,600	20,500	22,200	23,100	24,900
第十等分組別／第一等分組別	26.7	25	26	26.4	28.6

資料來源：政府統計處

<sup>1</sup> 可動用的財政儲備：在外匯基金資產負債表中，「財政儲備帳 + 累計盈餘」

## 3.2 整體貧窮情況

### 3.21 貧窮戶數目高達 46 萬，貧窮人口超過 110 萬人

2015 年貧窮家庭數目高達 46 萬，較 2011 年上升 6%；貧窮人口為 1,154,800。其中以一人及二人家庭的升幅較高，分別比 2011 年上升 17.2%及 11.3%；而全港住戶的貧窮率則由 2011 年的 18.5%，微升至 2015 年的 18.7%。(表 2)

	2011	2012	2013	2014	2015
一人家庭	85,100	87,500	79,800	87,600	99,700
二人家庭	149,900	150,800	161,500	163,300	166,900
三人家庭	96,000	101,400	102,500	101,600	95,000
四人家庭	75,500	77,000	75,800	74,200	73,400
五人家庭	21,300	20,300	20,700	20,200	20,400
六人或以上家庭	7,500	7,100	6,400	7,200	6,400
總數	435,400	444,200	446,600	454,100	461,900
全港住戶數目	2,357,300	2,386,500	2,401,900	2,429,000	2,465,200
貧窮率(%)	18.5	18.6	18.6	18.7	18.7

資料來源：政府統計處

### 3.22 長者貧窮情況嚴重，每三位長者便有一位貧窮

在 2015 年超過 110 萬貧窮人口中，65 歲或以上長者貧窮人口超過 33 萬，貧窮率為 32.5%，即每 3 個長者之中，便有 1 人陷於貧窮。(表 3)

	2011	2012	2013	2014	2015
15 歲或以下	197,200	199,700	192,100	192,700	190,800
貧窮率(%)	22.0	22.7	22.4	22.5	21.7
16 至 64 歲	643,400	651,900	659,900	649,600	631,200
貧窮率(%)	13.2	13.2	13.4	13.2	12.9
65 歲或以上	287,500	296,000	304,500	319,100	332,800
貧窮率(%)	33.5	33.2	32.5	32.6	32.5
總數	1,128,100	1,147,600	1,156,500	1,161,400	1,154,800

資料來源：政府統計處

### 3.23 一、二人長者貧窮家庭數目快速增長

2015 年，有 65 歲或以上長者家庭成員的貧窮住戶數目為 237,500 戶，當中一人及二人長者家庭共佔 138,900 戶，比例接近 6 成。如以貧窮長者人口數目計算，一人及二人長者家庭的貧窮長者人口數目超過 20 萬人，佔整體貧窮長者人口的 63.4%。

與 2011 年比較，有 65 歲或以上長者的貧窮家庭住戶數目增長達 14%，一人長者貧窮家庭數目增長高達 25%，二人長者貧窮家庭數目則錄得 18.6% 增長，反映了愈來愈多貧窮長者單獨居住，缺乏支援。(表 4)

	2011	2012	2013	2014	2015
有 65 歲或以上長者貧窮家庭住戶數目	208,300	212,500	216,800	227,200	237,500
1 人長者家庭住戶數目	53,500	54,400	51,800	56,400	66,800
2 人長者家庭住戶數目	60,800	62,400	67,500	69,200	72,100
總住戶數目	114,300	116,800	119,300	125,600	138,900
百分率 (%)	54.9	55.0	55.0	55.3	58.5
65 歲或以上長者貧窮人口	287,500	296,000	304,500	319,100	332,800
1 人及 2 人長者家庭貧窮人口	175,100	179,200	186,800	194,800	211,000
百分率 (%)	60.9	60.5	61.3	61.0	63.4

資料來源：政府統計處

### 3.24 近一半有經濟需要長者未有申領綜援 (2014/15 年度)

2014 年有 281,000 個住戶有 60 歲或以上的長者<sup>2</sup> 而每月入息低於每月平均綜援金額；而社會福利署的數字指在 2014 至 15 年度，包括有 60 歲以上長者的綜援家庭個案數目為 151,029 宗，申請比率僅 54% (表 5)<sup>iii</sup>。而相關的二人或以上長者家庭，及與其他家人同住長者家庭的申請綜援比率更不足三成。整體而言，有 129,971 個估計符合申請綜援資格的長者家庭因種種原因未有在綜援網內，當中相信「衰仔紙」是長者最難接受的一關，令真正有經濟需要的長者無奈跌出安全網，陷於貧窮當中，得不到基本的生活保障。

<sup>2</sup> 社會福利署的長者人口定義為 60 歲或以上

	所有住戶成員均為長者		最少有 1 名長者住戶成員和最少 1 名非長者住戶成員	總數
	1 名長者	2 名長者或以上		
住戶數目（2014 年）	116,300	86,300	78,400	281,000
綜援個案數目（2014–2015）	109,630	20,483	20,916	151,029
申領綜援比率	94.3%	23.7%	26.7%	53.7%

### 3.3 在職貧窮趨勢

#### 3.31 在職貧窮戶高達 18 萬 人口超過 62 萬

在 2015 年，在職貧窮家庭（即家庭成員中有最少一人工作，而每月家庭收入低於同組別家庭入息中位數一半，即貧窮線以下）的數目為 182,000 戶，人口數目達 622,300 人（表 6）。

值得注意的是，儘管在職貧窮住戶數目整體有輕微下跌，一人在職貧窮住戶的數目卻錄得顯著升幅。由 2011 年的 3,400 戶，上升至 2015 年的 4,900 戶，升幅高達 44%。

	2011	2012	2013	2014	2015
一人家庭	3,400	4,200	4,800	3,800	4,900
二人家庭	25,100	27,200	31,400	30,200	28,700
三人家庭	62,900	67,200	71,700	69,300	64,000
四人家庭	61,300	63,700	63,500	62,900	61,300
五人家庭	18,000	17,000	17,600	17,000	17,400
六人或以上家庭	5,800	5,800	5,400	6,200	5,700
總數	176,500	185,000	194,300	189,500	182,000
在職貧窮人口	613,100	636,000	657,900	647,500	622,300

資料來源：政府統計處  
\*表內數字被捨入為最近的百位數，總數可能有差異

#### 3.32 在職貧窮戶供養壓力沉重

在職貧窮家庭當中，不少成員沒有工作能力。2015 年在職貧窮住戶當中，半數（49.9%）有 15 歲或以下的家庭成員，超過四分之一（26.3%）有最少一名 65 歲或以上的長者，非在職人口總數達 403,600。（表 7、表 8）

	2011	2012	2013	2014	2015
有 15 歲以下家庭成員的在職貧窮家庭數目 (A)	92,900	94,200	95,000	94,500	90,800
在職貧窮家庭總數 (B)	176,500	185,000	194,300	189,500	182,000
A/B (%)	52.6	50.9	48.9	49.9	49.9

資料來源：政府統計處

	2011	2012	2013	2014	2015
有 65 歲或以上長者的在職貧窮家庭數目 (A)	42,800	46,500	50,800	48,800	47,800
在職貧窮家庭總數 (B)	176,500	185,000	194,300	189,500	182,000
A/B (%)	24.2	25.1	26.1	25.8	26.3

資料來源：政府統計處

可是，在職貧窮住戶中，在職人口只有 218,700 人，就業率為 35.1%。在職人口與非在職人口比例為 1:1.84 即代表每一名在職家庭成員平均需要供養接近 2 名非在職家庭成員。(表 9)

年份	在職貧窮戶人口數目 (A)	在職貧窮戶的在職人口數目 (B)	在職貧窮戶的非在職人口數目 (A-B)	供養比率* (B)/(A-B)	就業率 (B)/(A) %
2011	613,100	201,100	412,000	0.49 = 1:2.0	32.8
2012	636,000	213,500	422,500	0.51 = 1:2.0	33.6
2013	657,900	229,700	428,200	0.54 = 1:1.9	34.9
2014	647,500	223,500	424,000	0.53 = 1:1.9	34.5
2015	622,300	218,700	403,600	0.54 = 1:1.9	35.1

資料來源：政府統計處

\* 供養比率 1:2.0 代表：每 1 名在職家庭成員平均需要供養 2 名非在職家庭成員

### 3.33 逾半在職貧窮戶每月收入低於平均綜援水平

2015 年，在 182,000 個在職貧窮戶中，共有 101,100 戶的每月入息低於相應人數住戶的平均綜援金額，佔整體在職貧窮住戶超過五成(55.5%)。然而，在這批估計符合綜援申請資格的在職貧窮戶中，只有 6,335 戶有申領低收入綜援，申領比率只有 6.3%。可見大部分在職貧窮戶仍然希望以工作收入擺脫貧窮。(表 10)

表 10：在職貧窮戶申領綜援的比率（2011 年至 2015 年）

	2011	2012	2013	2014	2015
每月入息低於平均綜援金額的在職貧窮戶數目 (A)	100,000	100,200	90,600	101,600	101,100
低收入綜援個案數目 (12 月份) (B)	12,319	10,339	8,891	7,584	6,335
在職貧窮戶申領綜援的比率 (B)/(A) (%)	12.3	10.3	9.8	7.5	6.3

資料來源：政府統計處<sup>IV</sup>

### 3.34 個別行業基層工人實質工資比五年前更低

若仔細分析個別有較多低薪工人從事的行業(如社會及個人服務業，和進出口貿易及批發業) 的薪金變化，儘管名義工資在過往五年均有增長，但扣除通脹因素後，實質工資並沒有增加。我們試比較兩個行業由 2011 年至 2015 年的名義及實質工資指數的變化，雖然最低工資在這五年間帶動了工資增長，較多基層工友從事的社會及個人服務業、運輸、倉庫、郵政，及速遞服務業，他們的名義工資雖然分別上升了 15.9%及 15.5%，但扣除通脹後，兩個行業的實質工資不升反跌，錄得跌幅達 0.4%及 0.6%；可見基層工友的工資增長被通脹完全蠶食，實際工資水平跟五年前並無寸進。(表 11、表 12)

表 11：社會及個人服務業就業人士名義及實質平均薪金指數（2010–2014）（1999 年第一季 = 100）

年份	名義平均薪金指數		實質平均薪金指數	
	指數	累積變動百分率（與 2010 年比較）(%)	指數	累積變動百分率（與 2010 年比較）(%)
2011	100.3	/	94.7	/
2012	105.6	5.3	96.1	1.5
2013	109.5	9.2	95.6	1.0
2014	110.6	10.3	91.8	-3.1
2015	116.2	15.9	94.3	-0.4

資料來源：政府統計處<sup>V, VI</sup>

表 12：進出口貿易及批發業就業人士名義及實質平均薪金指數（2010–2014）（1999 年第一季=100）

年份	名義平均薪金指數		實質平均薪金指數	
	指數	累積變動百分率（與 2010 年比較）(%)	指數	累積變動百分率（與 2010 年比較）(%)
2011	125.0	/	117.9	/
2012	132.6	6.1	120.7	2.4
2013	136.8	9.4	119.3	1.2
2014	140.3	12.2	116.5	-1.2
2015	144.4	15.5	117.2	-0.6

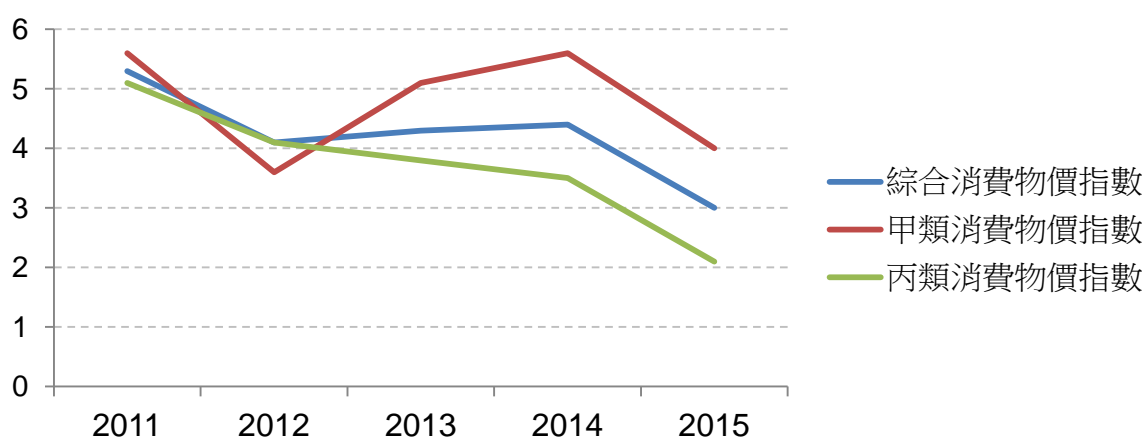
資料來源：政府統計處<sup>VII, VIII</sup>



### 3.35 低收入家庭面對較大通脹壓力

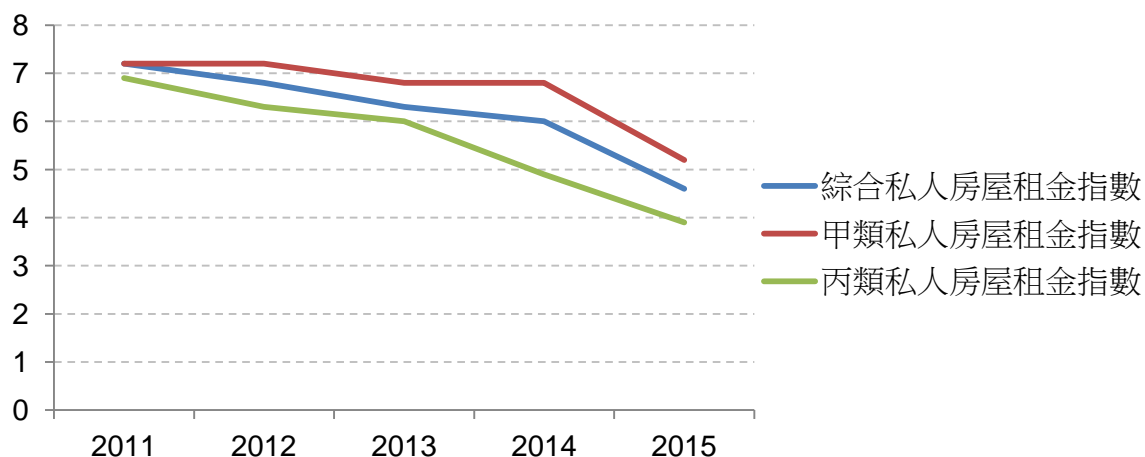
在綜合、甲類及丙類三種消費物價指數中，以甲類消費物價指數最能反映低收入人士面對的通脹情況。在 2011 年，甲類消費物價指數的增長幅度，已高於綜合及丙類消費物價指數。自 2013 年起，甲類消費物價指數的增幅已拋離其餘兩個組群。在 2015 年，雖然消費物價指數升幅整體稍見回落，但甲類消費物價指數的升幅仍然較高，錄得的升幅為 4%，比綜合（3%）及丙類（2.1%）分別高出近三成及接近一倍。反映低收入家庭近年需要面對較嚴峻的通脹壓力。（圖 1）

圖 1：比較消費物價指數按年變動百分率（%）：2011 – 2015



根據統計處數據<sup>ix</sup>，住屋開支佔低收入家庭逾三成的支出，故私人住屋租金的變化對非公屋的基層家庭影響甚大。若比較住屋物價指數在最近五年的變化，2011 至 2015 年間的按年變動百分率，私人住屋租金指數的增長率雖然有所放緩，但甲類消費物價指數的升幅仍高於綜合及丙類物價指數的相應增長率。在 2015 年，甲類私人住屋租金指數錄得的升幅是 5.2%，比綜合（4.6%）及丙類（3.9%）為高。（圖 2）

圖 2：私人房屋租金指數按年變動百分率（%）：2011 – 2015



以上數據足以證明，低收入家庭在私人房屋租金及整體物價方面，也面對較大的通脹壓力，低收入人士的工資增長也被通脹蠶食掉，實質工資未有提升，根本不足以應付基本生活需要。

#### 4. 政策檢討

現時，政府有一系列的政策處理貧窮問題，包括法定最低工資、強積金、社會保障制度等。各項政策雖然在不同的程度上紓緩了本港的貧窮問題，但當中漏洞處處，以致未能好好發揮作用。本節將就各項相關政策作出檢討。

##### 4.1 最低工資水平調整落後於通脹

現時，最低工資每兩年檢討一次，在現有機制下，最低工資的升幅明顯落後於通脹。最低工資委員會在 2010 年 10 月建議最低工資時薪為 28 元，根據統計處資料，當時綜合消費物價指數為 82.9（以 2014/15 年為基期）<sup>3</sup>，而現時(2016 年 8 月)的綜合消費物價指數增加至 102.8（以 2014/15 年為基期）<sup>x</sup>，此段期間累積升幅高達 24%。按此升幅計算，現時最低工資水平（每小時 32.5 元）的購買力只相當於 2010 年 10 月時的 26 元<sup>4</sup>。由此可見，最低工資的升幅一直落後於通脹，現時的最低工資的相應購買力，甚至比 2010 年 10 月更低。(表 13)

表 13：最低工資水平的相應購買力

	綜合消費物價指數(2014/15 基期)	累積增長率 (%)	最低工資水平 (\$)	相應購買力 (\$) (相當於 2010 年 10 月)
2010 年 10 月	82.9	/	28	28
2016 年 8 月	102.8	24.0	32.5	26.2

##### 4.11 最低工資水平不應低於綜援水平

樂施會認為，檢討最低工資水平要考慮三項原則：(一) 最低工資升幅應足以應付通脹；(二) 最低工資水平應考慮「一養一」的贍養系數；及(三) 最低工資水平應高於現有綜援水平。

根據立法會福利事務委員會的討論文件<sup>xi</sup>，2人合資格綜援住戶的平均每月綜援金額為\$8,560；根據《2014年香港貧窮情況》報告<sup>xii</sup>，在全港在職住戶當中，

<sup>3</sup> 2010 年 10 月的綜合消費物價指數為 102.0（以 2009/10 年為基期）。根據統計處《2014/15 年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》報告第 40 頁，將 2009/10 年為基期的指數乘以轉換因子（100/123.1），便可按比例換算為新數列指數。故此，2010 年 10 月的指數以 2014/15 年為基期的換算為  $102 \times (100/123.1) = 82.9$

<sup>4</sup> 換算 2010 年 10 月的購買力： $32.5 \times (82.9/102.8) = 26.2$

一名家庭就業成員平均需供養約一名無業人士（如兒童或長者等），所以當考慮釐訂工資水平，應以此作準則，以確保工資水平可令僱員最少能負擔額外一名非在職家庭成員的基本生活需要，即所謂「一養一」。

故此，以 2 人家庭為例，高於綜援平均金額的每月收入應為**\$8,560**，參考《2015 年收入及工時按年統計調查報告》，以一名非技術工人每星期工時中位數 50.3 小時計算，其相應的時薪水平應為： $8,560 \text{ 元} / 9.4 \text{ 小時}^5 / 26 \text{ 日} = 35 \text{ 元}$ 。

隨著最低工資水平檢討剛剛完結，有消息指出，最低工資委員會建議把最低工資水平上調至每小時港幣 34.5 元。樂施會歡迎最低工資委員會上調工資水平，唯相關水平仍然低於每小時 35 元；而且，新的工資水平將於 17 年 5 月才正式實施，隨著通脹增長，預期最低工資調升的效果亦有所減弱。

#### 4.2 低收在職入家庭津貼申請數字偏低

今年政府終於落實推行「低收入在職家庭津貼」（下稱「低津」）計劃，並於本年 5 月開始接受第一階段申請。行政長官在《施政報告》<sup>xiii</sup>中提到將會有 20 萬戶低收入在職家庭、共 70 萬人受惠於「低津」；但截至 9 月中，當局僅收到 3 萬多宗申請，批出約 2 萬宗<sup>xiv</sup>。

「低津」的申請數字明顯少於政府估計，當中涉及申請條件苛刻、申請表格過份複雜、亦有少數族裔家庭表示由於語言所限難以申請。

#### 4.3 強積金對沖機制令基層工人失去退休保障

強積金是退休保障的重要支柱，對低薪工人尤其重要，可是當中的對沖機制，容許僱主用供款的累算權益，抵銷長期服務金及遣散費，令低薪工友喪失一大部分原來應得的強積金，退休生活失去保障。

在 2011 至 2015 年間，被提取的強積金總計 486 億元，當中約三成，即 136 億元是被僱主用作對沖。（表 14）

年份	退休及提早退休	永久離開香港	完全喪失行為能力	小額結餘帳戶	死亡	抵銷遣散費及長期服務金	總計
2011	1,922	1,856	106	1	247	2,332	6,463
2012	2,926	1,971	134	1	338	2,270	7,640
2013	3,976	2,646	155	1	377	2,678	9,834
2014	4,782	3,102	202	1	410	3,006	11,503
2015	5,556	3,528	172	1	505	3,355	13,117
五年總計	19,162	13,103	769	5	1,877	13,641	48,557

<sup>5</sup> 以每周工作 6 日計算，並加上一小時有薪飯鐘： $(50.3 / 6) + 1 = 9.4 \text{ 小時}$

#### **4.31 十一萬低薪工友只有僱主強積金供款 對沖後所餘無幾**

根據現時法例，若基層工人月入低於強積金最低入息水平（即\$7,100），他們便不用就僱員供款部分供款，退休儲備就全依靠僱主部分的供款。若以每月工作二十六天及每天工作八小時計算，相應的時薪為\$34，根據統計處《2015 收入及工時按年統年調查報告》<sup>xvi</sup>，現時有 119,300 低薪工人賺取的工資在此水平以下，估計他們當中不少不需要供款，對沖安排很大程度吞噬他們大部分甚至全部的強積金，令他們難以負擔退休後的基本生活需要。

#### **4.32 取消長期服務金，基層工友將得不償失**

現屆政府最近表示將會積極處理對沖問題，在本屆任期內提出可行的政策方向。最近就有消息指政府有意取消長期服務金，並以失業保險取代遣散費。樂施會認為這樣的安排會產生另一個問題：由於遣散費及長期服務金是對僱員被不合理的賠償，概念上與失業保險所提供保障不同；如果因為推行失業保險而取消遣散費及長服金，對僱員是得不償失，僱主是有責任為不合理的僱作出賠償。

#### **4.4 「衰仔紙」妨礙綜援成為貧窮長者的安全網**

##### **4.41 嚴重負面標籤**

綜援的申請安排中，「不供養父母證明書」（俗稱「衰仔紙」）安排一直被指對有需要的長者申請人及其子女帶來嚴重的負面標籤。申請人的子女需要負上「不孝」的惡名，表示自己不會或不能供養父母，有需要長者才能提出綜援申請。不少年老長者希望顧全面子，不願意子女簽署「衰仔紙」；申請人的子女亦可能不願意背上惡名而拒絕簽署。「衰仔紙」安排往往為申請人及其子女帶來額外壓力，影響雙方關係。不少有需要的長者為避免「衰仔紙」對自己及家人帶來的負面標籤，往往拒絕申請綜援，改為透過其他援助金額較低的資助如「長者生活津貼」及「高齡津貼」（即「生果金」）去維持生活；由於「長者生活津貼」及「生果金」的金額不足以應付基本生活需要，部分長者需被迫繼續工作、或以拾荒補保生計，未能安享晚年。

##### **4.42 長者被迫與子女「分居」**

由於綜援申請是以家庭為單位，當子女不願意申請綜援，貧窮長者卻需申領綜援時，唯一方法便是與子女分居後再提出申請。不少長者因而被迫搬離居所，失去家人照顧，有違政府有意讓長者「居家安老」的原意。

社會福利署表示，部分有經濟需要的長者雖然與其他家人同住，但仍可根據個別

情況，獲酌情批准獨立申領綜援。但這類酌情處理的個案數字少之又少，在 2014 至 15 年度只有 13 宗個案獲酌情處理，在 2015 至 16 年度(至 15 年 12 月)更只有 9 宗<sup>xvii</sup>，實在是微不足道。

#### **4.43 不鼓勵子女供養父母**

根據現行的綜援申請制度，即使子女願意簽署「衰仔紙」，如果他們仍希望給予父母一些「零用錢」，這些「零用錢」均會被計算為申請人的收入，受助長者的綜援金額便相應扣減。這安排是變相不鼓勵子女為父母提供經濟支援。

#### **4.5 官方貧窮線與一、二人家庭的基本生活需要差距甚大，低估貧窮人口數目**

樂施會於 2014 年發表《基本生活開支與貧窮線研究》報告<sup>xviii</sup>，透過計算不同年齡組群購買基本均衡營養食物的開支，從而估算出一條「基本生活開支線」，並比較當中與官方貧窮線的差距。按通脹調整後<sup>6</sup>，官方貧窮線明顯低估了一、二人家庭所需要的基本生活開支水平：一人成人家庭的差距高達 1.2 倍、一人長者家庭的差距為 38%、二人家庭的差距則有 12%。官方貧窮線的水平過低，將嚴重低估貧窮人口數目，尤其以一、二人家庭的情況最為嚴重。(表 15)

家庭人數	基本生活開支線 (2013 年 12 月)	基本生活開支線 (2014 年 12 月)	官方貧窮線 (2014)	差距 (%)
1 人成人	\$7,344	\$7,700	\$3,500	-120
1 人長者	\$4,613	\$4,836		-38
2 人	\$9,083	\$9,523	\$8,500	-12
3 人	\$12,704	\$13,319	\$13,000	-2.4
4 人	\$15,776	\$16,540	\$16,400	-0.8
5 人	\$17,006	\$17,830	\$18,800	5.2

<sup>6</sup> 2014 年 12 月綜合消費物價指數為 123.4 (09/10 年為基期)，與當時研究時段的綜合消費物價指數比較(2013 年 12 月：117.7)，累積通脹為 4.8%

## 5. 樂施會的政策建議:

樂施會認為，公義的社會應在制度上確保最弱勢的貧窮人能過有尊嚴的生活，經濟與利潤增長不應建基於低薪的基層工友之上，政府與企業應向所有工人提供能支持生活的工資，保證工人付出的勞力，可得到合理回報，養活自己之餘，更可為家人提供基本的生活保障。

事實上，香港有超過 18 萬戶在職家庭，在付出勞力後，仍然活在貧窮邊緣，這不但對工人本身不公義，更危及其家庭成員的生活保障。在相對富裕的香港社會來說，這種狀況絕對不能接受，鑑於香港貧富懸殊嚴重，商界更應承擔企業社會責任。樂施會認為，要妥善處理貧窮問題，整個香港社會，特別是政府及商界也應共同承擔，令辛勤工作的人能過有尊嚴的生活。有見及此，我們以下的政策建議：

### 5.1 政府應帶頭取消強積金與長期服務金及遣散費對沖，長遠落實全面取消對沖機制。

強積金對沖則令基層工友退休後生活失去保障，增加他們在退休後陷入貧窮的風險，不少更因此需領取綜援，變相由整體社會為此不公制度付出代價。政府作為全港最大僱主，我們促請政府向商界樹立良好榜樣，率先取消強積金對沖機制，以保障旗下合約制員工及政府外判工的強積金權益。

強積金對沖是一個不公義的制度，政府應一方面帶頭取消強積金對沖機制，另外要盡快提出減低對沖強積金比率的時間表，長遠以取消對沖機制為目標，以保障基層僱員的退休生活，防止他們跌入綜援網，因貧窮而被迫領取綜援。由於取消對沖涉及《僱傭條例》及《強制性公積金條例》內的相關條款，政府應對有關法例作出適當修改，以配合落實逐步取消強積金對沖比例。

### 5.2 改革綜援申請制度，取消衰仔紙安排

現時，有經濟需要的長者申領綜援的比例只有五成左右，綜援作為貧窮長者最後的一張安全網，現時「衰仔紙」的申請安排卻窒礙真正有需要的長者申請綜援，令他們陷入貧窮困境，當中不少只能靠領取較低補助金額的「長者生活津貼」或「生果金」來維持生活，甚至被迫繼續工作或拾荒以幫補生計。現時社會就如何改革退休保障制度仍未達全面共識，改善綜援制度是協助貧窮長者的最直接一步，樂施會呼籲政府應盡快取消綜援申請中「衰仔紙」的做法，這將能即時協助近 13 萬貧窮長者住戶獲得基本生活保障。

### 建議一：取消「衰仔紙」安排

樂施會建議政府取消「衰仔紙」安排，申請綜援的長者只需要聲明自己不再接受子女供養，便合乎申請規定。由申請人聲明自願不接受子女供養，比要求子女簽署「衰仔紙」能大幅減少對申請人子女的負面標籤，實際操作上亦較容易為雙方接受。

### 建議二：容許有需要長者獨立申請綜援

目前「長者生活津貼」的申請資格容許有需要長者作個人申請，是否與子女同住並不是考慮因素。樂施會建議政府長遠應容許有需要長者獨立申請綜援，這樣可避免長者因綜援申請資格所限而被迫與子女「分居」，合資格的長者一方面能獲得政府的經濟支援，另一方仍能獲得家人的居家照顧，更能體現政府鼓勵「居家安老」的目標。

### 建議三：豁免部分子女供養款項作為長者入息

對有需要申請綜援的長者而言，雖然其子女在經濟上未能供養父母，但很多時候仍然希望透過少量金錢支援以表孝心。樂施會建議政府就子女供養款項設立上限，限額可參考現時「豁免計算的工作入息」的水平<sup>xix</sup>，以避免綜援受助長者因獲得子女供款而被扣減綜援金額。一方面讓長者獲得少量額外支援，更重要是鼓勵其子女盡能力供養父母，同時亦有助長者與其子女建立更佳的关系。

## **5.3 檢討「低津」申請條件、簡化申請手續、增加對申請人的支援**

樂施會促請政府盡快檢討現時「低津」的申請條件，考慮低收入家庭的工作情況，降低申請門檻、簡化申請手續，減少不必要的障礙。另外，政府相關部門應增加資源，加強對「低津」申請人的支援：包括協助填寫申請表格、跟進申請進度、為少數族裔家庭提供合適語言的申請表格及翻譯服務，協助有需要的家庭申請「低津」。

## **5.4 每年檢討最低工資 以確保工資水平不會落後於通脹及高於綜援水平**

最低工資的升幅一直落後於通脹，現時的購買力甚至低於2011年的水平。樂施會一直關注最低工資水平的制定，我們認為，檢討最低工資水平要考慮三項原則：（一）最低工資升幅應足以應付通脹；（二）最低工資水平應考慮「一養一」的贍養系數；及（三）最低工資水平不應低於現有綜援水平。

最低工資水平除了可追及通脹外，同時應高於現有的綜援水平，以保持低薪僱員的工作意欲。如前所述，以2人家庭為例，現時的平均綜援金額為8,560元，換算時薪應高於每小時35元。

樂施會同時呼籲有能力的僱主多走一步，向僱員支付一個高於現時最低工資的工資水平，確保僱員付出的努力獲得合理回報，足以應付僱員及其家人的生活開支。

## 5.5 官方貧窮線應考慮家庭的基本生活需要

2013年9月，政府公布了首條官方貧窮線，採用「相對貧窮」的概念，以住戶每月收入中位數的一半來訂立。樂施會設計「基本生活開支線」的目的，是希望準確反映一人及二人住戶的開支模式；我們期望政府能參考「基本生活開支線」的概念，以更準確量度貧窮人口的數目及分析他們的特徵，以設計更合適的扶貧措施。

## 結語

本份《香港貧窮狀況報告 2011–2015》反映了香港現時面對的貧窮問題：長者貧窮情況日益嚴重、在職貧窮情況未見好轉；基層工友面對不足以應付生活開支的最低工資水平，卻要面對較大的通脹升幅。而作為退休保障的強積金亦因為對沖這不公義的制度而失去了應有的作用，退休長者如不幸跌入綜援網，同樣需要面對「衰仔紙」這一項有礙有需要的長者申請綜援的安排。隨著扶貧委員會即將發表新一年的貧窮報告，樂施會期望扶貧委員會、政府、立法會及商界等持分者能參考樂施會的政策建議：包括檢討最低工資水平、長遠取消強積金對沖機制、檢討綜援申請安排等。我們相信，制定有利於貧窮人的扶貧政策，才是應對結構性貧窮問題的最有效方法，令更多人受惠，亦具有良好的持續性。

放眼未來，樂施會將繼續推動各種政策改變，希望各界繼續與樂施會同行，共創「無窮世界」。



---

參考資料：

- i 《福布斯》雜誌，(2016)，香港富豪排行榜  
(<http://www.forbes.com/hong-kong-billionaires/list/>) 於 22/8/2016 查閱
- ii 香港金融管理局 (2016)，《外匯基金資產負債表摘要》  
([http://gia.info.gov.hk/general/201607/29/P2016072600340\\_238825\\_1\\_1469502149270.pdf](http://gia.info.gov.hk/general/201607/29/P2016072600340_238825_1_1469502149270.pdf))
- iii 立法會財委會《審核 2016-17 年度開支預算》問題編號：2863  
([http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf))
- iv 香港特別行政區政府 政府統計處 (2016)，《香港統計月刊 2016 年 8 月》，  
(<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10100022016MM08B0100.pdf>)，第 257 頁
- v 香港特別行政區政府 政府統計處 (2016)，《E 表 022：按行業主類劃分的就業人士名義平均薪金指數》，  
([http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp210\\_tc.jsp?tableID=022&ID=0&productType=8](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp210_tc.jsp?tableID=022&ID=0&productType=8))，於 22/8/2016 查閱
- vi 香港特別行政區政府 政府統計處 (2016)，《E 表 023：按行業主類劃分的就業人士實質平均薪金指數》，  
([http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp210\\_tc.jsp?tableID=023&ID=0&productType=8](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp210_tc.jsp?tableID=023&ID=0&productType=8))，於 22/8/2016 查閱
- vii 同 vi
- viii 同 vii
- ix 香港特別行政區政府 政府統計處 (2011)，《二零零九至一零年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》，  
(<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10600082010XXXXB0100.pdf>)，第 33 頁
- x 香港特別行政區政府 政府統計處 (2011)，《二零一四至一五年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》，  
(<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10600082015XXXXB0100.pdf>)，第 40 頁
- xi 立法會福利事務委員會 (2015)，《按年調整公共福利金計劃和綜合社會保障援助計劃的社會保障金額，以及有關綜援計劃下租金津貼的事宜》，  
(<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/ws/papers/ws20151109cb2-181-3-c.pdf>)
- xii 香港特別行政區政府 (2015)，《2014 年香港貧窮情況報告》  
([http://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/poverty\\_report\\_2014\\_c.pdf](http://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/poverty_report_2014_c.pdf))，第 44 頁，表 3.3
- xiii 香港特別行政區政府 《二零一六年施政報告》，第 143 段  
(<http://www.policyaddress.gov.hk/2016/chi/p142.html>)
- xiv 信報財經新聞，《張建宗：低津計劃成巧申請個案偏低感困惑》，2016 年 9 月 19 日  
(<http://www2.hkej.com/instantnews/current/article/1393650/%E5%BC%B5%E5%BB%BA%E5%AE%97%3A%E4%BD%8E%E6%B4%A5%E8%A8%88%E5%8A%83%E6%88%90%E5%8A%9F%E7%94%B3%E8%AB%8B%E5%80%8B%E6%A1%88%E5%81%8F%E4%BD%8E%E6%84%9F%E5%9B%B0%E6%83%91>)
- xv 強制性公積金計劃管理局 (2016)，《以強積金累算權益抵銷遣散費及長期服

---

務金的申索統計報告》，

([http://www.mpfa.org.hk/tch/information\\_centre/statistics/MPF\\_Statistical\\_Report/files/Statistical\\_Report\\_on\\_SP\\_LSP\\_Offsetting\\_2015-c.pdf](http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/statistics/MPF_Statistical_Report/files/Statistical_Report_on_SP_LSP_Offsetting_2015-c.pdf))

<sup>xvi</sup> 香港特別行政區政府 政府統計處 (2016)，《2015 年收入及工時按年統計調查報告》，(<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10500142015AN15B0100.pdf>)

<sup>xvii</sup> 同 iv

<sup>xviii</sup> 樂施會 (2014)，《基本生活開支與貧窮線研究》，

([http://www.oxfam.org.hk/content/98/content\\_19186tc.pdf](http://www.oxfam.org.hk/content/98/content_19186tc.pdf))

<sup>xix</sup> 社會福利署 (2012)，《綜合社會保障援助指引》網上版，

([http://www.swd.gov.hk/doc/social-sec/CSSAG0612\\_chi\\_.pdf](http://www.swd.gov.hk/doc/social-sec/CSSAG0612_chi_.pdf))，第 27 頁