



在职贫穷趋势 及 低收入家庭补贴建议

1. 前言

乐施会一直关注香港的弱势社群，尤其着重在职贫穷问题，多年来透过研究、政策倡议、公众教育、资助本地团体推动倡议等途径，了解和审视有关问题的情况。现时，很多低薪工人及边缘劳工，即使付出一生劳力，亦未能为自己及家庭提供基本水平的生活。政府重设扶贫委员会(下称委员会)，除了研究针对长者、跨代、妇女及少数族裔贫穷问题的政策外，在职贫穷亦将会是其中一个工作重点。乐施会向来重视此五类弱势社群的贫穷问题，透过研究及倡议等管道，总结工作成果，向委员会及政府建议惠及贫穷人福祉的不同扶贫政策。

根据 2012 年第四季的统计处数据，全港贫穷人口总数达 1,109,200 人¹，当中逾一半是在职贫穷家庭的成员。政府于 2010 年已为最低工资立法，但由于政府在厘定最低工资的水平时，没有考虑到供养家人的因素，故此单靠最低工资并不足以令雇员及受其供养家属得到最基本的生活保障。事实上，在最低工资实施后，虽然最低收入百份之十的在职组群之月入中位数的确上升，但是在职贫穷家庭²的数目并未见大幅减少，只由 2010 年的 171,400 个轻微下降至 2012 年第四季的 170,600 个，涉及总人数达 598,000 人。2012 年第四季的在职贫穷率达 10.1%，占

¹本研究定义「贫穷人口」为：总人口生活在每月入息少于全港相同人数住户的每月入息中位数之半的住户当中（外籍家庭佣工除外）。

²本研究定义「在职贫穷住户」为：家中有最少一名就业人士的住户（外籍家庭佣工除外），而其每月入息少于全港相同人数住户的每月入息中位数之半。

全港贫穷人口一半以上 (见附录: 表一、表二及表三)。

是次研究报告以在职贫穷家庭为调查对象。我们分析政府统计处 2010 年至最新 2012 年第四季的数据, 发现在推行最低工资后, 香港在职贫穷家庭的状况仍有持续恶化的趋势, 而当中不少更有儿童成员, 情况值得关注。政府必须尽快制订低收入家庭补贴计划, 鼓励自力更生, 以免在职贫穷家庭因经济困难而跌入综援网; 长远而言, 更可有助减轻跨代贫穷。

2. 贫穷趋势

2.1 富裕住户之入息中位数是贫穷住户的 26 倍

纵使最低工资法案在 2010 年获得立法会通过, 并在翌年 5 月正式推行, 低收入工人的收入渐见增长。虽然最贫穷的 10% 及最富裕的 10% 住户之每月入息中位数, 也录得正增长, 但我们发现贫富差距并未见大幅收窄。2012 年第 4 季, 全港最富裕的 10% 住户, 其每月入息中位数, 是最贫穷的 10% 住户的 26.3 倍。换言之, 最富裕的一成家庭月入, 相等于最贫穷一成家庭的 26 个月的入息。这结果跟 2010 年的入息差距(26.7 倍)相若。显示香港的贫富悬殊情况依然严重。(见附录:表四)

2.2 近三十万贫穷儿童 七成生活于在职贫穷家庭当中

根据 2011 年人口普查的数据, 全港有 284,099 个 18 岁或以下的儿童生活在贫穷线下³, 当中的 195,854 个来自在职贫穷家庭⁴, 占整体贫穷儿童的 68.9%, 余下的三成的贫穷儿童(共 88,245 个)则来自非在职贫穷家庭。(见附录: 表五)

本会估计大部份非在职贫穷家庭的儿童正领取综援。根据社会福利署 2011 年的数字, 就读高中或以下的综援学童共有 100,703 人⁵, 如上段分析, 由于有就读高

³本研究定义「贫穷儿童」为: 所有 18 岁或以下人口生活在每月入息少于全港相同人数住户的每月入息中位数之半的住户当中(外籍家庭佣工除外)。

⁴同注二。

⁵财务委员会审核 2013-14 年度开支预算的答复, 编号 LWB(WW)105
http://legco.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf

中或以下成员（约 18 岁以下）的在职贫穷户申领综援的比例很低，估计综援较多支持非在职贫穷家庭。

2.3 逾半在职贫穷家庭生活在综援水平以下

2012 年第四季，在 170,600 个在职贫穷住户之中，有 91,600 户的每月入息低于相应人数住户的平均综援金额，占整体在职贫穷住户的 53.7%（见附录：表六）。此外，在这些估计符合申领综援资格的在职贫穷家庭当中，只有 10,339 户申领低收入综援（社会福利署 2012 年底数字）⁶，申领比率只有约一成（11%）（见附录：表七），显示绝大部分估计符合申领综援资格的在职贫穷家庭，均没有申领综援。

2.4 在职贫穷住户的家庭负担较一般在职住户沉重

是次研究发现，在 2010 年至 2012 年第四季期间，在职贫穷住户中，没有工作能力的组群如 18 岁或以下的成员的比率，均较一般在职住户为高。2012 年第四季，在 170,600 个在职贫穷住户之中，有 110,400 户要供养至少一个 18 岁或以下成员，占整体在职贫穷住户 64.7%；一般在职家庭则只有 37.4% 户需要供养 18 岁或以下的成员。（见附录：表八）

因此，在职贫穷住户的供养压力相对较重，**每 1 名在职成员平均需要供养 2 名非在职的家庭成员**，但一般在职住户⁷的每名在职成员则平均只需要供养 0.8 名非在职成员（见附录：表九）。按我们的理解，这可能由于在职贫穷家庭没有额外资源聘用家佣照顾家中的年幼或年长成员，而现时政府所提供的资助托儿和长者暂托的服务配额亦非常短缺，因而当中部分成人需留在家中担当照顾者角色，未能外出工作。

⁶财务委员会审核 2013-14 年度开支预算的答复，编号 LWB(WW)142
http://legco.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf

⁷本研究定义「在职住户」为：家中有最少一名就业人士的住户（外籍家庭佣工除外）。

3. 乐施会的政策建议—「低收入家庭补贴」

过去多年，政府推行了不少政策及措施（如最低工资、鼓励就业交通津贴、书簿津贴等），试图纾缓在职贫穷家庭的生活压力，以及支持在职贫穷人士的就业需要。可惜政策力度不足，所提供的保障极之有限，令在职贫穷家庭就算付出劳力工作，仍然未能脱离贫穷网。有见及此，政府除了每年需要检讨最低工资水平外，更应尽快推行「低收入家庭补贴」，确保付出劳力从事全职工作，需要养育儿女的低收入人士，不用申请综援也能养活一家，维持最基本的生活水平之余，亦能让生活于此类家庭的贫穷儿童有足够的学习资源，确保他们有平等发展的机会，以纾缓跨代贫穷的问题。

以下是本会就「低收入家庭补贴」的建议：

3.1 目标

- 一.) 减轻低收入家庭供养儿童的生活负担。
- 二.) 鼓励低收入家庭成员持续就业，避免他们因经济困难而被迫跌入综援网。
- 三.) 纾缓跨代贫穷的问题

3.2 对象——有全职工作及儿童成员的贫穷家庭

- 一.) 必须至少有一名全职成员，厘订全职工作时数可参考统计处的定义，即每星期工作时数不得少于 35 小时或每月工作时数不得少于 140 小时⁸；
- 二.) 有 18 岁以下非在职成员（包括 6 岁以下儿童，6 岁或以上需就读中小学课程）

⁸按统计处的定义，「就业人士」每星期工作时数不得少于 35 小时。

3.3 申请资格

建议申请家庭只需要通过简单的入息审查,其家庭每月收入需低于或等于贫穷线(即全港相同人数住户的每月入息中位数之半);不设资产审查。

3.4 建议补助水平及受惠人数

根据统计处住户开支调查的分析,在职贫穷住户若增加一名十五岁以下的儿童,其每月额外开支是\$2,785(见附件:表十)。现时绝大多数贫穷儿童也领取学校书簿津贴、儿童膳食津贴及上网费,扣除这些津贴,养育每名儿童还需\$2,087(见附件:表十一),以应付其他需要。

本会建议政府向每名合资格的儿童发放\$800的「低收入家庭补贴」,这相等于扣除上述其他有关儿童津贴的四成差额,同时,此津助水平亦相等于综援儿童标准金额约一半的水平⁹,相信有助纾缓在职贫穷人士供养子女的压力,令他们付出劳动力后,可得到靠近综援的收入水平,养活家庭。

由于家庭成员之间可互相分享资源,根据统计处数据显示,较多儿童成员的家庭,其额外开支会随之递减¹⁰,本会建议可考虑由第三名儿童起轻微递减其津助额。根据2011年人口普查的数据,估计有180,000名18岁以下的儿童可受惠于此计划。

⁹建议的补贴额等同于综援三人家庭的儿童标准金额43%或四人家庭的儿童标准金50%。

¹⁰根据2009/2010住户开支调查分析的结果,儿童的额外边际开支会随着儿童人数的增加而下降,我们发现,首三名儿童的额外边际开支是相近的(第一至三名分别是\$1925,\$2327和\$1975),但第四名儿童的额外开支则明显下降(\$1168)。

儿童出生的次序	建议的津贴额 (有 18 岁以下成员的在职贫穷家庭)
第 1 名	\$800
第 2 名	\$800
第 3 名	\$600
第 4 名	\$600
第 5+名	\$400

3.5 估计财政影响及执行机构

建议用劳工处现存的数据库去辨别合格的家庭，减低行政成本。估计有 180,000 名 18 岁以下的贫穷儿童可受惠于此计划，每年的成本约 17.3 亿元¹¹。

¹¹ 180,000 个在职贫穷家庭的儿童 x \$800 x 12 个月 = 17.3 亿

附录一

定义：

在职住户 (Working Household)：有至少一名就业成员的住户 (外籍家庭佣工除外)。

贫穷住户 (Poor Household)：住户 (外籍家庭佣工除外) 每月入息少于全港相同人数住户的每月入息中位数之半。

在职贫穷住户 (Working Poor Household)：家中有最少一名就业人士的住户 (外籍家庭佣工除外)，而其每月入息少于全港相同人数住户的每月入息中位数之半。

表一：香港贫穷住户及人口数目

	2010 年	2011 年	2012 年第 4 季
贫穷住户数目	415300	435 400	430600
贫穷人口数目 (A)	1100400	1 128 100	1 109 200
全港人口数目 (B)	6576700	6 623 800	6 694 000
贫穷率 (A/B) (%)	16.7	17.0	16.6

数据源：政府统计处

表二：在职贫穷户数及贫穷率

住户人数	2010 年			2011 年			2012 年第 4 季		
	在职贫穷住户数目 (A)	在职住户数目 (B)	贫穷率 (%) (A/B)	在职贫穷住户数目 (A)	在职住户数目 (B)	贫穷率 (%) (A/B)	在职贫穷住户数目 (A)	在职住户数目 (B)	贫穷率 (%) (A/B)
1	3800	193400	2.0	3 400	199 200	1.7	3 700	199 800	1.9
2	23400	431800	5.4	25 100	448 100	5.6	23 400	460 200	5.1
3	61000	559200	10.9	62 900	579 400	10.9	60 400	590 900	10.2
4	59400	490900	12.1	61 300	488 700	12.5	57 500	481 100	12.0
5	17800	148700	12.0	18 000	145 500	12.4	20 300	146 300	13.9
6+	6100	52500	11.6	5 800	52 500	11.0	5 400	57 400	9.4
总数	171400	1876600	9.1	176 500	1 913 400	9.2	170 600	1 935 800	8.8

数据源：政府统计处

表三：在职贫穷住户总人口及贫穷率

	2010 年	2011 年	2012 年第 4 季
在职贫穷住户的人口数目 (A)	597,700	613,100	598,000
在职住户的人口数目 (B)	5,777,700	5,847,900	5,922,100
贫穷率 (A/B) (%)	10.5	10.5	10.1%

数据源：政府统计处

表四：比较第一等分组别及第十等分组别的住户每月入息中位数

	2010年	2011年	2012年第4季
十等分组别	住户每月入息中位数 (港元)	住户每月入息中位数 (港元)	住户每月入息中位数 (港元)
第十 (最高)	80,000	82,700	84,100
第九	45,000	48,000	50,000
第八	32,000	35,000	37,000
第七	25,000	27,000	30,000
第六	20,000	21,500	24,000
第五	16,000	17,000	19,000
第四	12,000	13,000	15,000
第三	9,000	10,000	10,900
第二	6,100	6,500	7,100
第一 (最低)	3,000	3,100	3,200
合计	18,000	19,600	21,000
第十等分组别： 第一等分组别	26.7	26.7	26.3

数据源：政府统计处

表五：在职贫穷儿童的儿童占全港贫穷儿童(18岁或以下)比率

	2011年	%
非在职贫穷儿童的儿童数目	88,245	31
在职贫穷儿童的儿童数目	195,854	68.9
贫穷儿童总数目	284,099	100

来源：2011年人口普查

表六：每月入息低于相应人数住户的平均综援金额之在职贫穷住户数目

住户人数	2010年		2011年		2012年第4季	
	每月入息低于 平均综援金额的 在职贫穷户数	百分比 (%)	每月入息低于 平均综援金额的 在职贫穷户数	百分比 (%)	每月入息低于 平均综援金额的 在职贫穷户数	百分比 (%)
1	4 900	4.6	5 500	5.5	6 300	7
2	16 400	15.4	16 000	16.0	17 500	19
3	33 400	31.3	30 100	30.1	23 500	26
4	31 600	29.6	29 400	29.4	25 700	28
5	13 700	12.8	12 600	12.6	13 100	14
6+	6 800	6.4	6 400	6.4	5 400	6
总数 (A)	106 800	100.0	100 000	100.0	91 600	100.0
在职贫穷 住户数目 (B)	171 400		176 500		170 600	
(A)/(B)(%)	62.3		56.7		53.7	

数据源：政府统计处

表七：在职贫穷户申领综援的比率

	2010 年	2011 年	2012 年 第 4 季
每月入息低于平均综援金额的 在职贫穷户数目 (A)	106 800	100 000	91 600
低收入综援个案数目 (B)	14 407	12 319	10,339
在职贫穷户申领综援的比率 (B)/(A) (%)	13.5	12.3	11.2

数据源：政府统计处

表八：有 18 岁或以下成员的在职贫穷住户及在职住户数目（2011 年至 2012 年第 4 季）

		2011 年	2012 年 第 4 季
在职贫穷住户	有 18 岁或以下成员的在职贫穷住户数目 (A)	114 600	110 400
	在职贫穷住户总数 (B)	176 500	170600
	有 18 岁或以下成员的在职贫穷住户数目占在职贫穷住户总数的百分比 (A/B) (%)	64.9	64.7
在职住户	有 18 岁或以下成员的在职住户数目 (A)	744 800	724 000
	在职住户总数 (B)	1 913 400	1 935 800
	有 18 岁或以下成员的在职住户数目占在职住户总数的百分比 (A/B) (%)	38.9	37.4

数据源：政府统计处

表九：在职贫穷住户及在职住户的供养比率

年份	在职贫穷住户				在职住户			
	在职贫穷户 人口数目 (A)	在职贫穷户的 在职人口数目 (B)	在职贫穷户的 非在职人口数目 (A-B)	供养比率* (B)/(A-B)	在职住户 人口数目 (A)	在职住户的 在职人口数目 (B)	在职住户的 非在职人口数目 (A-B)	供养比率* (B)/(A-B)
2010年	597 700	194 500	403 200	0.48= 1:2.1	5 777 700	3 187 400	2 590 300	1.23= 1:0.8
2011年	613 100	201 100	412000	0.49 = 1:2.0	5 847 900	3 281 900	2 566 000	1.28 = 1:0.8
2012年 第4季	598 000	193 500	404 500	0.48 = 1:2.1	5 324 200	3 165 400	2 158 800	1:47= 1:0.7

数据源：政府统计处；* 供养比率 1:2.0，代表每 1 名在职家庭成员平均需要供养 2 名非在职家庭成员

表十：回归分析结果：开支低于同样人数的住户每月收入等值处理中位数 50%的住户中每一名儿童及成人的边际开支

模式 3（建基于开支低于同样人数的住户每月收入等值处理中位数 50%的住户）			
p-值		< 0.0001	
经调整的 R-平方		0.6209	
参数估计	p-值	参数估计	p-值
A= 5605	< 0.0001		
B= 2123	< 0.0001	$\beta' = 0.38$	< 0.0001
$\Gamma = 2785$	< 0.0001	$\gamma' = 0.50$	< 0.0001

数据源：政府统计处《2009至10年住户开支统计调查及重订消费物价指数基期》

注：模型：住户开支 = $\alpha + \beta$ （额外成年人） + γ （15岁以下的额外儿童）

α = 一人住户开支

β = 住户中多一名成人造成的额外开支

γ = 住户中多一名儿童造成的额外开支

β' = 多一名成人的额外开支占一人住户开支的比例

γ' = 多一名儿童的额外开支占一人住户开支的比例

表十一：给予小学生及初中学生的总津贴金额

学校书簿津贴计划内小一至中三学生的平均全额津贴(a)	上网费全额津贴(b)	在校午膳津贴(c)	津贴总额(a+b+c)	多一名儿童每月额外开支
\$270	\$108	\$320	\$698	<p>\$2087</p> <p>(每一名儿童的边际开支\$2785 减去现时有关儿童的津贴金额\$698)</p>

注：

- i. 小一至中三学生的学校书簿津贴计划内的全年平均全额津贴为\$3,235。
- ii. 上网费的全年全额津贴为\$1,300。