



在職貧窮趨勢 及 低收入家庭補貼建議

1. 前言

樂施會一直關注香港的弱勢社群，尤其著重在職貧窮問題，多年來透過研究、政策倡議、公眾教育、資助本地團體推動倡議等途徑，了解和審視有關問題的情況。現時，很多低薪工人及邊緣勞工，即使付出一生勞力，亦未能為自己及家庭提供基本水平的生活。政府重設扶貧委員會(下稱委員會)，除了研究針對長者、跨代、婦女及少數族裔貧窮問題的政策外，在職貧窮亦將會是其中一個工作重點。樂施會向來重視此五類弱勢社群的貧窮問題，透過研究及倡議等渠道，總結工作成果，向委員會及政府建議惠及貧窮人福祉的不同扶貧政策。

根據 2012 年第四季的統計處數據，全港貧窮人口總數達 1,109,200 人¹，當中逾一半是在職貧窮家庭的成員。政府於 2010 年已為最低工資立法，但由於政府在釐定最低工資的水平時，沒有考慮到供養家人的因素，故此單靠最低工資並不足以令僱員及受其供養家屬得到最基本的生活保障。事實上，在最低工資實施後，雖然最低收入百份之十的在職組群之月入中位數的確上升，但是在職貧窮家庭²的數目並未見大幅減少，只由 2010 年的 171,400 個輕微下降至 2012 年第四季的 170,600 個，涉及總人數達 598,000 人。2012 年第四季的在職貧窮率達 10.1%，佔

¹本研究定義「貧窮人口」為：總人口生活在每月入息少於全港相同人數住戶的每月入息中位數之半的住戶當中（外籍家庭傭工除外）。

²本研究定義「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半。

全港貧窮人口一半以上 (見附錄: 表一、表二及表三)。

是次研究報告以在職貧窮家庭為調查對象。我們分析政府統計處 2010 年至最新 2012 年第四季³的數據，發現在推行最低工資後，香港在職貧窮家庭的狀況仍有持續惡化的趨勢，而當中不少更有兒童成員，情況值得關注。政府必須盡快制訂低收入家庭補貼計劃，鼓勵自力更生，以免在職貧窮家庭因經濟困難而跌入綜援網；長遠而言，更可有助減輕跨代貧窮。

2. 貧窮趨勢

2.1 富裕住戶之入息中位數是貧窮住戶的 26 倍

縱使最低工資法案在 2010 年獲得立法會通過，並在翌年 5 月正式推行，低收入工人的收入漸見增長。雖然最貧窮的 10% 及最富裕的 10% 住戶之每月入息中位數，也錄得正增長，但我們發現貧富差距並未見大幅收窄。2012 年第 4 季，全港最富裕的 10% 住戶，其每月入息中位數，是最貧窮的 10% 住戶的 26.3 倍。換言之，最富裕的一成家庭月入，相等於最貧窮一成家庭的 26 個月的入息。這結果跟 2010 年的入息差距(26.7 倍)相若。顯示香港的貧富懸殊情況依然嚴重。(見附錄:表四)

2.2 近三十萬貧窮兒童 七成生活於在職貧窮家庭當中

根據 2011 年人口普查的數據，全港有 284,099 個 18 歲或以下的兒童生活在貧窮線下³，當中的 195,854 個來自在職貧窮家庭⁴，佔整體貧窮兒童的 68.9%，餘下的三成的貧窮兒童 (共 88,245 個) 則來自非在職貧窮家庭。(見附錄：表五)

本會估計大部份非在職貧窮家庭的兒童正領取綜援。根據社會福利署 2011 年的數字，就讀高中或以下的綜援學童共有 100,703 人⁵，如上段分析，由於有就讀高中或以下成員 (約 18 歲以下) 的在職貧窮戶申領綜援的比例很低，估計綜援較

³本研究定義「貧窮兒童」為：所有 18 歲或以下人口生活在每月入息少於全港相同人數住戶的每月入息中位數之半的住戶當中 (外籍家庭傭工除外)。

⁴同註二。

⁵財務委員會審核 2013-14 年度開支預算的答覆，編號 LWB(WW)105
http://legco.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf

多支援非在職貧窮家庭。

2.3 逾半在職貧窮家庭生活在綜援水平以下

2012 年第四季，在 170,600 個在職貧窮住戶之中，有 91,600 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的 53.7%（見附錄：表六）。此外，在這些估計符合申領綜援資格的在職貧窮家庭當中，只有 10,339 戶申領低收入綜援（社會福利署 2012 年底數字）⁶，申領比率只有約一成（11%）（見附錄：表七），顯示絕大部分估計符合申領綜援資格的在職貧窮家庭，均沒有申領綜援。

2.4 在職貧窮住戶的家庭負擔較一般在職住戶沉重

是次研究發現，在 2010 年至 2012 年第四季期間，在職貧窮住戶中，沒有工作能力的組群如 18 歲或以下的成員的比率，均較一般在職住戶為高。2012 年第四季，在 170,600 個在職貧窮住戶之中，有 110,400 戶要供養至少一個 18 歲或以下成員，佔整體在職貧窮住戶 64.7%；一般在職家庭則只有 37.4% 戶需要供養 18 歲或以下的成員。（見附錄：表八）

因此，在職貧窮住戶的供養壓力相對較重，每 1 名在職成員平均需要供養 2 名非在職的家庭成員，但一般在職住戶⁷的每名在職成員則平均只需要供養 0.8 名非在職成員（見附錄：表九）。按我們的理解，這可能由於在職貧窮家庭沒有額外資源聘用家傭照顧家中的年幼或年長成員，而現時政府所提供的資助托兒和長者暫托的服務配額亦非常短缺，因而當中部分成人需留在家中擔當照顧者角色，未能外出工作。

⁶財務委員會審核 2013-14 年度開支預算的答覆，編號 LWB(WW)142
http://legco.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf

⁷本研究定義「在職住戶」為：家中有最少一名就業人士的住戶（外籍家庭傭工除外）。

3. 樂施會的政策建議—「低收入家庭補貼」

過去多年，政府推行了不少政策及措施（如最低工資、鼓勵就業交通津貼、書簿津貼等），試圖紓緩在職貧窮家庭的生活壓力，以及支援在職貧窮人士的就業需要。可惜政策力度不足，所提供的保障極之有限，令在職貧窮家庭就算付出勞力工作，仍然未能脫離貧窮網。有見及此，政府除了每年需要檢討最低工資水平外，更應盡快推行「低收入家庭補貼」，確保付出勞力從事全職工作，需要養育兒女的低收入人士，不用申請綜援也能養活一家，維持最基本的生活水平之餘，亦可讓生活於此類家庭的貧窮兒童有足夠的學習資源，確保他們有平等發展的機會，以紓緩跨代貧窮的問題。

以下是本會就「低收入家庭補貼」的建議：

3.1 目標

- 一.) 減輕低收入家庭供養兒童的生活負擔。
- 二.) 鼓勵低收入家庭成員持續就業，避免他們因經濟困難而被迫跌入綜援網。
- 三.) 紓緩跨代貧窮的問題

3.2 對象——有全職工作及兒童成員的貧窮家庭

- 一.) 必須至少有一名全職成員，釐訂全職工作時數可參考統計處的定義，即每星期工作時數不得少於 35 小時或每月工作時數不得少於 140 小時⁸；
- 二.) 有 18 歲以下非在職成員（包括 6 歲以下兒童，6 歲或以上需就讀中小學課程）

⁸按統計處的定義，「就業人士」每星期工作時數不得少於 35 小時。

3.3 申請資格

建議申請家庭只需要通過簡單的人息審查，其家庭每月收入需低於或等於貧窮線（即全港相同人數住戶的每月入息中位數之一半）；不設資產審查。

3.4 建議補助水平及受惠人數

根據統計處住戶開支調查的分析，在職貧窮住戶若增加一名十五歲以下的兒童，其每月額外開支是\$2,785（見附件:表十）。現時絕大多數貧窮兒童也領取學校書簿津貼、兒童膳食津貼及上網費，扣除這些津貼，養育每名兒童還需\$2,087（見附件:表十一），以應付其他需要。

本會建議政府向每名合資格的兒童發放\$800 的「低收入家庭補貼」，這相等於扣除上述其他有關兒童津貼的四成差額，同時，此津助水平亦相等於綜援兒童標準金額約一半的水平⁹，相信有助紓緩在職貧窮人士供養子女的壓力，令他們付出勞動力後，可得到靠近綜援的收入水平，養活家庭。

由於家庭成員之間可互相分享資源，根據統計處數據顯示，較多兒童成員的家庭，其額外開支會隨之遞減¹⁰，本會建議可考慮由第三名兒童起輕微遞減其津助額。根據 2011 年人口普查的數據，估計有 180,000 名 18 歲以下的兒童可受惠於此計劃。

⁹建議的補貼額等同於綜援三人家庭的兒童標準金額 43% 或四人家庭的兒童標準金 50%。

¹⁰根據 2009/2010 住戶開支調查分析的結果，兒童的額外邊際開支會隨著兒童人數的增加而下降，我們發現，首三名兒童的額外邊際開支是相近的（第一至三名分別是\$1925, \$2327 和\$1975），但第四名兒童的額外開支則明顯下降(\$1168)。

兒童出生的次序	建議的津助額 (有 18 歲以下成員的在職貧窮家庭)
第 1 名	\$800
第 2 名	\$800
第 3 名	\$600
第 4 名	\$600
第 5+名	\$400

3.5 估計財政影響及執行機構

建議用勞工處現存的資料庫去辨別合資格的家庭，減低行政成本。估計有 180,000 名 18 歲以下的貧窮兒童可受惠於此計劃，每年的成本約 17.3 億元¹¹。

¹¹ 180,000 個在職貧窮家庭的兒童 x \$800 x 12 個月 = 17.3 億

附錄一

定義：

在職住戶 (Working Household)：有至少一名就業成員的住戶 (外籍家庭傭工除外)。

貧窮住戶 (Poor Household)：住戶 (外籍家庭傭工除外) 每月入息少於全港相同人數住戶的每月入息中位數之半。

在職貧窮住戶 (Working Poor Household)：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半。

表一：香港貧窮住戶及人口數目

	2010 年	2011 年	2012 年第 4 季
貧窮住戶數目	415300	435 400	430600
貧窮人口數目 (A)	1100400	1 128 100	1 109 200
全港人口數目 (B)	6576700	6 623 800	6 694 000
貧窮率 (A/B) (%)	16.7	17.0	16.6

資料來源：政府統計處

表二：在職貧窮戶數目及貧窮率

住戶人數	2010 年			2011 年			2012 年第 4 季		
	在職貧窮住戶數目 (A)	在職住戶數目 (B)	貧窮率 (%) (A/B)	在職貧窮住戶數目 (A)	在職住戶數目 (B)	貧窮率 (%) (A/B)	在職貧窮住戶數目 (A)	在職住戶數目 (B)	貧窮率 (%) (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
總數	171400	1876600	9.1	176 500	1 913 400	9.2	170 600	1 935 800	8.8

資料來源：政府統計處

表三：在職貧窮住戶總人口及貧窮率

	2010 年	2011 年	2012 年第 4 季
在職貧窮住戶的人口數目 (A)	597,700	613,100	598,000
在職住戶的人口數目 (B)	5,777,700	5,847,900	5,922,100
貧窮率 (A/B) (%)	10.5	10.5	10.1%

資料來源：政府統計處

表四：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

	2010年	2011年	2012年第4季
十等分組別	住戶每月 入息中位數 (港元)	住戶每月 入息中位數 (港元)	住戶每月 入息中位數 (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
合計	18,000	19,600	21,000
第十等分組別： 第一等分組別	26.7	26.7	26.3

資料來源：政府統計處

表五：在職貧窮戶的兒童佔全港貧窮兒童(18歲或以下)比率

	2011年	%
非在職貧窮戶的兒童數目	88,245	31
在職貧窮戶的兒童數目	195,854	68.9
貧窮兒童總數目	284,099	100

來源：2011年人口普查

表六：每月入息低於相應人數住戶的平均綜援金額之在職貧窮住戶數目

住戶人數	2010年		2011年		2012年第4季	
	每月入息低於 平均綜援金額的 在職貧窮戶數目	百分比 (%)	每月入息低於 平均綜援金額的 在職貧窮戶數目	百分比 (%)	每月入息低於 平均綜援金額的 在職貧窮戶數目	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
總數 (A)	106 800	100.0	100 000	100.0	91 600	100.0
在職貧窮 住戶數目 (B)	171 400		176 500		170 600	
(A)/(B)(%)	62.3		56.7		53.7	

資料來源：政府統計處

表七：在職貧窮戶申領綜援的比率

	2010 年	2011 年	2012 年 第 4 季
每月入息低於平均綜援金額的 在職貧窮戶數目 (A)	106 800	100 000	91 600
低收入綜援個案數目 (B)	14 407	12 319	10,339
在職貧窮戶申領綜援的比率 (B)/(A) (%)	13.5	12.3	11.2

資料來源：政府統計處

表八：有 18 歲或以下成員的在職貧窮住戶及在職住戶數目（2011 年至 2012 年第 4 季）

		2011 年	2012 年 第 4 季
在職貧窮住戶	有 18 歲或以下成員的在職貧窮住戶數目 (A)	114 600	110 400
	在職貧窮住戶總數 (B)	176 500	170600
	有 18 歲或以下成員的在職貧窮住戶數目佔在職貧窮住戶總數的百分比 (A/B) (%)	64.9	64.7
在職住戶	有 18 歲或以下成員的在職住戶數目 (A)	744 800	724 000
	在職住戶總數 (B)	1 913 400	1 935 800
	有 18 歲或以下成員的在職住戶數目佔在職住戶總數的百分比 (A/B) (%)	38.9	37.4

資料來源：政府統計處

表九：在職貧窮住戶及在職住戶的供養比率

年份	在職貧窮住戶				在職住戶			
	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)	在職住戶 人口數目 (A)	在職住戶的 在職人口數目 (B)	在職住戶的 非在職人口數目 (A-B)	供養比率* (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	412 000	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

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

表十：迴歸分析結果：開支低於同樣人數的住戶每月收入等值處理中位數 50% 的住戶中每一名兒童及成人的邊際開支

模式 3 (建基於開支低於同樣人數的住戶每月收入等值處理中位數 50% 的住戶)			
p-值		< 0.0001	
經調整的 R-平方		0.6209	
參數估計	p-值	參數估計	p-值
A= 5605	< 0.0001		
B= 2123	< 0.0001	$\beta' = 0.38$	< 0.0001
$\Gamma = 2785$	< 0.0001	$\gamma' = 0.50$	< 0.0001

資料來源：政府統計處《2009 至 10 年住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》

註：模型：住戶開支 = $\alpha + \beta$ (額外成年人) + γ (15 歲以下的額外兒童)

α = 一人住戶開支

β = 住戶中多一名成人造成的額外開支

γ = 住戶中多一名兒童造成的額外開支

β' = 多一名成人的額外開支佔一人住戶開支的比例

γ' = 多一名兒童的額外開支佔一人住戶開支的比例

表十一：給予小學生及初中學生的總津貼金額

學校書簿津貼計劃內小一至中三學生的平均全額津貼(a)	上網費全額津貼(b)	在校午膳津貼(c)	津貼總額(a+b+c)	多一名兒童每月額外開支
\$270	\$108	\$320	\$698	<p>\$2087</p> <p>(每一名兒童的邊際開支\$2785 減去現時有關兒童的津貼金額\$698)</p>

註：

- i. 小一至中三學生的學校書簿津貼計劃內的全年平均全額津貼為\$3,235。
- ii. 上網費的全年全額津貼為\$1,300。