

撮要

第一章 研究目的、背景及方法

1. 本研究透過再分析香港政府統計處<<一九九四至九五年度住戶開支統計調查>> (以下簡稱「開支調查」)的結果,探討:(i)香港低開支住戶開支模式的特點和變化;及(ii)分析低開支住戶的開支模式。我們亦希望從研究結果初步估計香港赤貧戶的數目、特性和生活狀況,亦會就檢討綜合社會保障援助計劃(綜援)的方法及其他相關的社會政策作出建議和討論。
2. 統計處在九四年 月至九五年九月期間進行的「開支調查」,共有 5,591 個非接受綜援的住戶完成是項調查。我們根據住戶總開支排列,將住戶分為八個組別,以最低 5%、10%、15%、20%、30%、40%、及 50%開支組別為分界線。

第二章 如何定義貧窮

3. 我們是次研究採用入息替代方法(income proxy measure)中恩格爾(Engel)曲線的轉折點來定義貧窮線。這方法的優點是揉合了絕對貧窮及相對貧窮定義的精要。它以必需品的消費作為指標,符合絕對貧窮以「僅足生存」的消費作基準。另一方面,必需品數量的多寡又以一般的消費模式為基礎,符合相對貧窮相對匱乏的概念。
4. 我們定義貧窮為「個人或家庭的收入不足以維持基本和必需的生活開支」。而「基本和必需的生活開支」則是相對特定的時間、地域及社會習慣而言的。「赤貧戶」是指該「住戶的收入不足以支付基本及必需的食物開支」。

第三章 低開支戶的開支模式

5. 在分析低開支戶開支模式(1994/95)後,我們發現以下幾個特點:

特點一:食物及房屋開支佔總開支非常高的比例

特點二:房屋開支比食物開支的彈性更低。

特點三:食物開支比例隨總開支增加出現先升後跌(轉捩點)的情況。

特點四:人數少住戶較為貧窮,他們把較大比例資源放在房屋上。

特點五:私人樓宇貧窮住戶的貧窮狀況較公屋貧窮住戶嚴重,他們的房屋開支比公屋低開支戶高四成至一倍。

第四章 低開支戶開支模式分析及低開支戶的特性

6. 研究發現香港的貧窮狀況在 84/85 至 94/95 這年期間出現惡化的趨勢，而房屋開支的上升是其中一個主要因素。
7. 赤貧戶「縮食」的情況十分嚴重，已到一個俗語所說「食都唔夠食」的地步。一人住戶最低 5-10% 開支組別在食物方面的開支比單身綜援老人還要低 125 元，而最低 5% 開支組別食物開支比政府的「基本需要開支預算」還少了 34%。
8. 我們也發現各人數住戶的最低 5% 開支組別的食物開支已到達一個極低水平，數字顯示有七萬六千戶或二六萬人的食物開支平均每人每月不足六百三元：

住戶人數	最低 5% 開支組別每人每月平均食物開支	戶數	人數
1	525 元	7,000	7,000
2	606 元	13,000	26,000
3	629 元	16,000	48,000
4	594 元	21,000	84,000
5 及以上	504 元	19,000	98,800
總數		76,000	263,800

9. 我們估計生活在赤貧狀況的非綜援住戶數目及人數為：

住戶人數	赤貧住戶比例	戶數	人數	每月食物開支水平	每月總開支水平
1	12.5%	16,000	16,000	1,201	2,289
2	7.5%	20,000	39,000	1,976	4,025
3	7.5%	24,000	73,000	2,870	5,824
4	12.5%	53,000	213,000	4,132	8,509
5 及以上	7.5%	28,000	145,000	3,953	8,082
總數		141,000	486,000		

在九四至九五年間香港約有四萬一仟個非領取綜援住戶生活處於赤貧的情況下，赤貧戶約佔全港住戶總數的 9.3%，總人數則約為四九萬人。同期，領取綜援的約有一萬個住戶或五萬人。整體合計，全港約共有二五萬個住戶生活處於赤貧狀況(約佔全港住戶的 15.5%)，或六四萬人(約佔全港人數的 11%)。

10. 一、二人赤貧住戶的特點：

- i. 老年化
- ii. 女性化
- iii. 教育水平較低
- iv. 低技術、低工資工作
- v. 退而不休，老人仍然繼續工作

11. 三人或以上赤貧住戶的特點：

- i. 兒童及老年人較多
- ii. 教育水平較低
- iii. 低技術、低工資工作
- iv. 有工作而赤貧（請參看下表）

住戶人數	平均每戶有入息人數
3	1.2
4	1.4
5 及以上	1.4

12. 研究亦發現在各人數住戶中，公屋戶佔的比率都較大。這明顯是由於公屋具有福利的性質，而須對申請者進行入息及資產審查，所以會有較多貧窮人士入住公屋。此外，赤貧戶的居住環境亦較非赤貧戶擠迫。

第六章 社會政策如何達致消貧、扶貧的效果

13. 我們建議政府應：

正視貧窮問題，制訂長遠消貧政策

- 一、成立跨部門工作小組，深入研究造成貧窮惡化的結構性因素及瞭解貧窮人士的需要，制訂全面的消除貧窮政策，並定期作出檢討。
- 二、檢討現時各項社會政策會否促成貧窮的惡化，並透過改善有關政策，協助窮人自力更生，脫離貧窮。

重整長遠房屋策略，減低赤貧戶的房屋開支

- 三、加快興建公屋，特別是一、二人家庭出租公屋單位。
- 四、優先為公屋輪候冊上的一、二人老人家庭配屋，並盡量把他們編配入同區（或市區）公屋，使老人能維持其社區支援網絡。

五、考慮為公屋輪候冊上而低於赤貧線的私人樓宇住戶，特別是老人住戶，提供租金津貼。

六、考慮為居住於公屋而低於赤貧線的住戶，提供長期租金減免。

關注基層市民利益，制訂人力資源策略

七、制訂短期及長遠的人力資源策略，確保基層勞工有全面就業的機會，並且提供持續的職業訓練或再訓練機會，以達到技術提升的效果。

八、在推動工商業發展的時候，考慮香港在鄰近地區經濟體系的角色，並重點考慮人力發展及基層勞工的需要。

解決老人問題，提供全面退休保障

九、設立全民退休金計劃，為所有長者提供足夠的退休保障。

改善綜援及其制訂方法，協助赤貧人士脫貧

、在檢討綜援時，加入市民參與的機制，並應以赤貧戶的開支模式及水平作為參考標準。

一、重新制訂「基本需要開支預算」，使更能反映香港人的需要及消費模式。以成年人的食物開支為例，應由現時的每月 799 元調高至 1200 元。此外，應檢討私人樓宇綜援戶租金津貼的水平，使他們不會因租金上升而影響生活。

二、改善申請綜援手續，尊重申請者應有的尊嚴。同時，亦應加強赤貧戶對綜援計劃的認識和了解，令他們明白這是市民應有的權利。

三、調整申請綜援的資產限額，使失業及低收入住戶，特別是獨居老人及雙老戶，不用耗盡積蓄後方合資格申請綜援。

四、在綜援計劃的具體及配合措施，應用更多方法達到鼓勵脫貧之目的，避免出現貧窮家庭再循環的現象。