

# 研究簡報

2023年度  
第2期

## 低收入及中低收入住戶特徵

2023年8月

扶貧政策和策略一直備受社會關注。立法會去年成立的改革扶貧政策和策略小組委員會，已於2023年5月完成報告，為扶貧政策和策略提出多項改善建議。政府亦在今年訂出精準扶貧的三大目標組別，分別是分間樓宇單位住戶(或“劏房戶”；涵蓋約21萬人)、單親住戶(約21萬人)，以及全長者住戶(約56萬人)。

從研究的角度，了解較低收入家庭的特徵及變化，應會有助各界共同尋求更精準的政策選項。本研究簡報將利用2021年人口普查所收集的詳細住戶特徵數據，並與過去25年的情況比較，以期為低收入及中低收入住戶的狀況及所面對的挑戰提供有用的觀察。

數據顯示，較低收入家庭日益依靠就業以外的收入來源，原因不僅是人口高齡化，同時亦部分歸因更多住戶內，工作年齡的成員均未有從事經濟活動。本文亦會分析選定的相關議題，包括：政府的恆常現金福利開支；對非從事經濟活動住戶的一些觀察；及住屋情況與開支，以及房屋相關福利對低收入及中低收入住戶的支援。



立法會秘書處  
資料研究組

### 1. 引言

1.1 扶助較低收入及貧窮家庭的政策和策略一直備受關注，不同機構也定期或不時編製各類關於較低收入及貧窮家庭分析報告及調查。政府統計處、社會服務團體及學術界亦會就較低收入及貧窮家庭的不同社會經濟特徵，發表相關調查及研究。

1.2 政府統計處除了發表不同的主題性住戶統計及報告外，該處亦每五年進行人口普查/中期人口統計，更會按收集到的數據發布《香港的住戶收入分布》主題性報告(最新一份報告剛於今年5月底發表)。雖然普查/統計及《香港的住戶收入分布》主題性報告均不僅是針對較低收入家庭進行調查，但由於編製調查及報告的數據能涵蓋數以十萬計的本地住戶，並搜集及整理了相關住戶的詳盡社會經濟特徵，普查/統計能定期為本地人口及住戶在收入和住屋等情況提供較可靠的數據，讓論者可以更深入了解特定住戶組別可能面對的挑戰。

1.3 本 **研究簡報** 利用政府統計處於2021年及過去進行的人口普查/中期人口統計及相關報告所提供的數據，分析低收入及中低收入住戶特徵的最新情況及於過去25年的變化<sup>1</sup>，尤其集中陳述其收入來源<sup>2</sup>、成員特徵、投入勞工市場情況，以及住屋特徵等範疇。本文亦簡述近年各項現金福利的發展，以及低收入和中低收入住戶的住屋情況與開支及以實物形式提供的住屋福利和對他們的支援效果。

## 2. 低收入及中低收入住戶特徵概述

2.1 在過去25年，於每次人口普查中收入最低20%的住戶(即本文定義為“低收入住戶”)的數據顯示，其住戶收入於1996年至2006年期間明顯向下，至2010年代才開始明顯反彈，惟2021年的情況又見轉壞(當中第10個百分位住戶的每月收入，即低收入住戶間的收入中位數，較2016年下跌約17%)。中低收入住戶的住戶收入表現則相對較佳，而其他(中至高收入)住戶更見其收入基本呈向上的趨勢，引致本港住戶收入差距擴闊(圖1)。

---

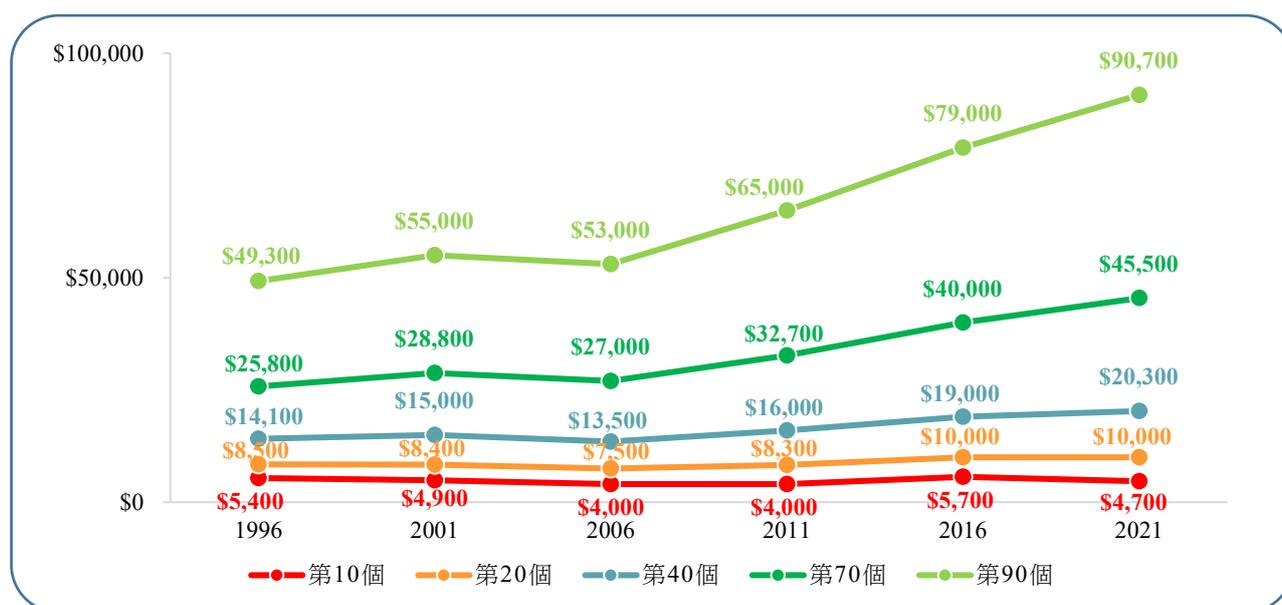
<sup>1</sup> 於本文內，“低收入住戶”定義為**住戶收入第一個五等分組別(即最低20%)的住戶**；“中低收入住戶”則定義為**住戶收入第二個五等分組別的住戶**。住戶收入五等分組別，是指經過將住戶由最低住戶收入至最高住戶收入順序排列後，再分為五個住戶數目基本相等組別的一個比例，當中每一個組別內住戶數目均會大致相同，並佔整體的五分之一(即20%)。具體而言，第一個五等分組別的住戶收入最低，第五個五等分組別則最高。

<sup>2</sup> 在人口普查/中期人口統計中，住戶收入指住戶於參考月份所有職業收入(主要涵蓋工資、薪金和相關的津貼，以及未扣除公積金僱員供款部分)及其他現金收入。

其他現金收入包括(a)租金收入、股息及利息，以及定期/每月退休金；(b)公共福利金(包括綜合社會保障援助、長者生活津貼、高齡津貼及傷殘津貼)，以及政府其他津貼(如交通費用津貼及學校書簿津貼)；及(c)由非住戶成員定期給予的款項等。

公共福利金及政府其他津貼只包括**恆常現金部分**，一次性及/或非現金的部分則不包括在內。

圖1 —— 選定百分位的住戶每月收入<sup>3,4</sup>



資料來源：政府統計處。

2.2 一般而言，非從事經濟活動的住戶的收入會明顯較低<sup>5</sup>。在過去25年，非從事經濟活動的住戶佔整體住戶的比例逐步上升，由1996年的10.7%升至2021年的20.4%，而該比例於低收入住戶當中更由1996年的33.8%倍增至2021年的74.1%<sup>6</sup>，數目達39.6萬個住戶。從另一個角度而言，低收入住戶當中，從事經濟活動的住戶的比例及數目均見明顯下降，由1996年的66.2%(即24.6萬個住戶)減至2021年的25.9%(13.8萬個住戶)。

<sup>3</sup> 不包括外籍家庭傭工的收入。百分位是指經過順序排列後分為一百個相等組別的數據集(例如住戶收入)的其中一份，當中每一份佔整體的1%。第十個百分位的最高數值標記為“第10個”；第20個百分位的最高點標記為“第20個”，如此類推。

於本文內，2021年的“低收入住戶”為每月收入不多於約10,000港元(即住戶收入第20個百分位)的住戶，而“中低收入住戶”則為每月收入多於10,000港元但不多於20,300港元(住戶收入第40個百分位)的住戶。

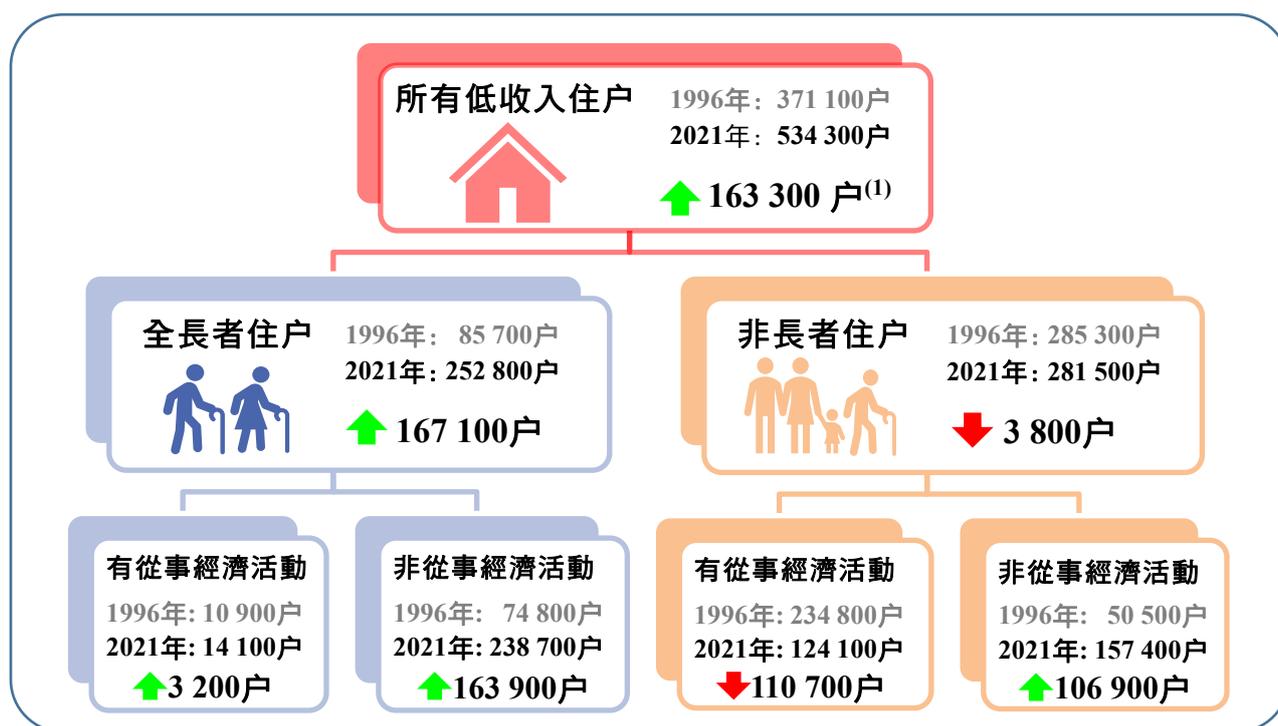
<sup>4</sup> 供參考：政府的扶貧三大目標組別當中 — (a)全長者住戶中，低收入住戶及中低收入住戶的比例於2021年分別為66.1%及21.9%；(b)劏房戶中，住戶每月收入低於10,000港元的比例在同年為22.0%，每月收入為10,000港元至19,999港元的比例則為43.8%；及(c)單親人士數目方面，居於每月收入低於10,000港元的住戶內的比例為16.1%，居於每月收入為10,000港元至19,999港元的住戶內的比例則為38.7%。

<sup>5</sup> 非從事經濟活動住戶，是指住戶內除外籍家庭傭工(如有)外，並沒有任何就業人士(即工作人口)或失業人口。換言之，所有成員(除外籍家庭傭工)皆非從事經濟活動(例如料理家務者、退休人士及15歲以下人士)。

<sup>6</sup> 相比之下，中低收入住戶的非從事經濟活動住戶的比例明顯較低，於2021年為19.1%。

2.3 更仔細的分析顯示，在非從事經濟活動住戶的數目增加方面，人口高齡化固然令非從事經濟活動的全長者住戶增加，但同時非從事經濟活動的非長者住戶數目的增幅(以百分比計算)亦相若<sup>7</sup>：低收入住戶中，非從事經濟活動的全長者住戶的數目，由1996年的7.5萬個升至2021年的23.9萬個；非從事經濟活動的非長者住戶的數目，也同時由5.0萬個住戶增至15.7萬個(圖2)。

圖2 —— 低收入住戶特徵



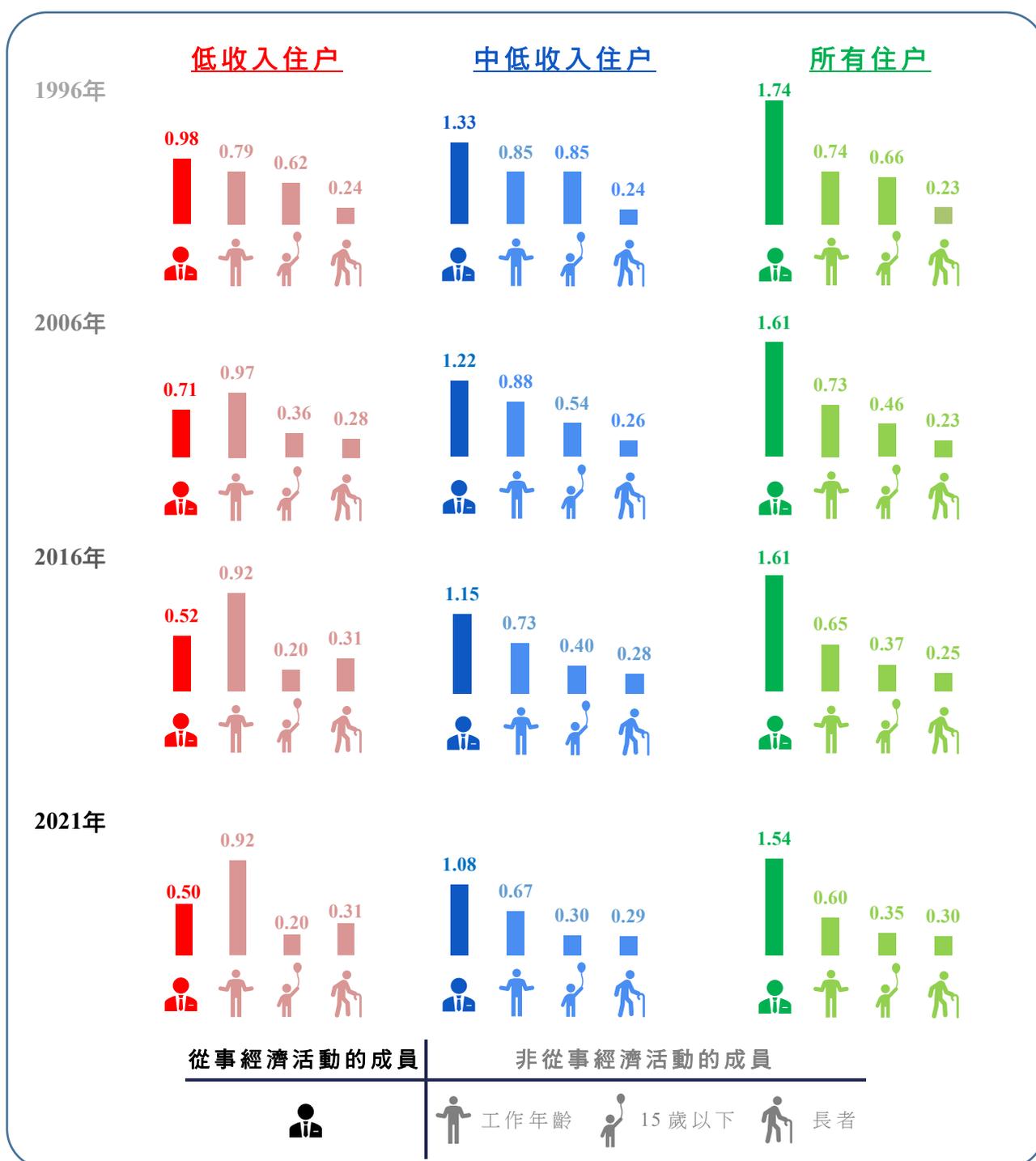
註：(1) 數字代表1996年至2021年期間各低收入住戶組別其住戶數目的變動。  
資料來源：政府統計處。

2.4 從住戶成員特徵的角度而言，低收入非長者住戶當中，在2021年平均僅有0.50人投入勞工市場(即平均約每兩個非長者住戶才有一位投入勞工市場的成員)，較1996年下跌近一半，跌幅相對中低收入非長者住戶以及整體非長者住戶明顯，這亦與該收入組別當中非從事經濟活動的非長者住戶數目增加的趨勢大致上相符。低收入非長者住戶內有投入勞工市場的每戶平均人數更持續低於其處於工作年齡(即15-64歲)而未有投入勞工市場的成員(即非從事經濟活動人口)的數目(在2021年為平均每個住戶0.92人)。同時，低收入非長者住戶

<sup>7</sup> 於本文內，“全長者住戶”定義為所有住戶成員(除外籍家庭傭工)均在65歲及以上的住戶。“非長者住戶”定義為住戶內有一位或以上在65歲以下的成員(除外籍家庭傭工)，而且不論住戶內是否有65歲及以上的長者成員。

平均成員人數(2021年為1.93人)也保持低於其他收入組別，而其15歲以下兒童成員數目的跌幅同時特別顯著：**2021年，平均每5個低收入非長者住戶才會有一名兒童成員，低於1996年的平均每5個住戶有約3名兒童成員**。另一方面，低收入非長者住戶平均長者成員人數與整體住戶相若(圖3)。

圖3 —— 不同收入組別的非長者住戶典型成員特徵：年齡及投入勞工市場情況



資料來源：政府統計處。

2.5 如以上兩段和圖3所述，低收入而又非從事經濟活動的非長者住戶有近16萬個，當中絕大部分均有處於工作年齡、但未有投入勞工市場的成員，相關人數達20萬人。可是，他們投入勞工市場的可能性似乎有一定的差異 — 按未有投入勞工市場的原因劃分，這20萬人士當中(圖4)：

- (a) 有2.04萬人(佔這些非從事經濟活動的住戶中處於工作年齡但未有投入勞工市場成員數目的10.2%)為學生，以及有2.74萬人(13.7%)為殘疾人士及/或長期病患者、暫時傷殘及/或病患者；
- (b) 有近2萬人(10.0%)報稱為**無酬照顧者**<sup>8</sup>；
- (c) 這些住戶中亦有10.45萬(52.3%)為**料理家務者(homemaker)或“提早退休人士”**<sup>9</sup>，當中有2.31萬人(11.6%)與選定類別需要受照顧人士同住(包括(i)15歲以下的兒童、(ii)較年長的長期受照顧人士<sup>10</sup>，以及(iii)殘疾人士及/或長期病患者、暫時傷殘及/或病患者三類人士)；及
- (d) 換言之，低收入而又非從事經濟活動的非長者住戶中的另外**8.13萬位(40.8%)料理家務者及“提早退休人士”**，其住戶內似乎未有以上三類選定的需要受照顧人士。

2.6 以上第2.5(b)及(c)段指出，約4萬人未有投入勞工市場的原因可能與照顧責任有較直接的關係。至於第2.5(d)所述的8萬多位屬工作年齡的料理家務者及“提早退休人士”，如果能更深入了解他們未能或主動選擇不參與勞工市場的原因<sup>11</sup>，並幫助他們解決相關障礙及

---

<sup>8</sup> 應留意的是，無酬照顧者的數據視乎受訪者的申報。所以，此選項未能網羅非從事經濟活動並申報為其他類別人士的照顧者，例如料理家務者、退休人士及學生(尤其是就年輕的照顧者而言)。另外，有從事經濟活動(即投身勞工市場)的照顧者亦不會包括在此選項下。

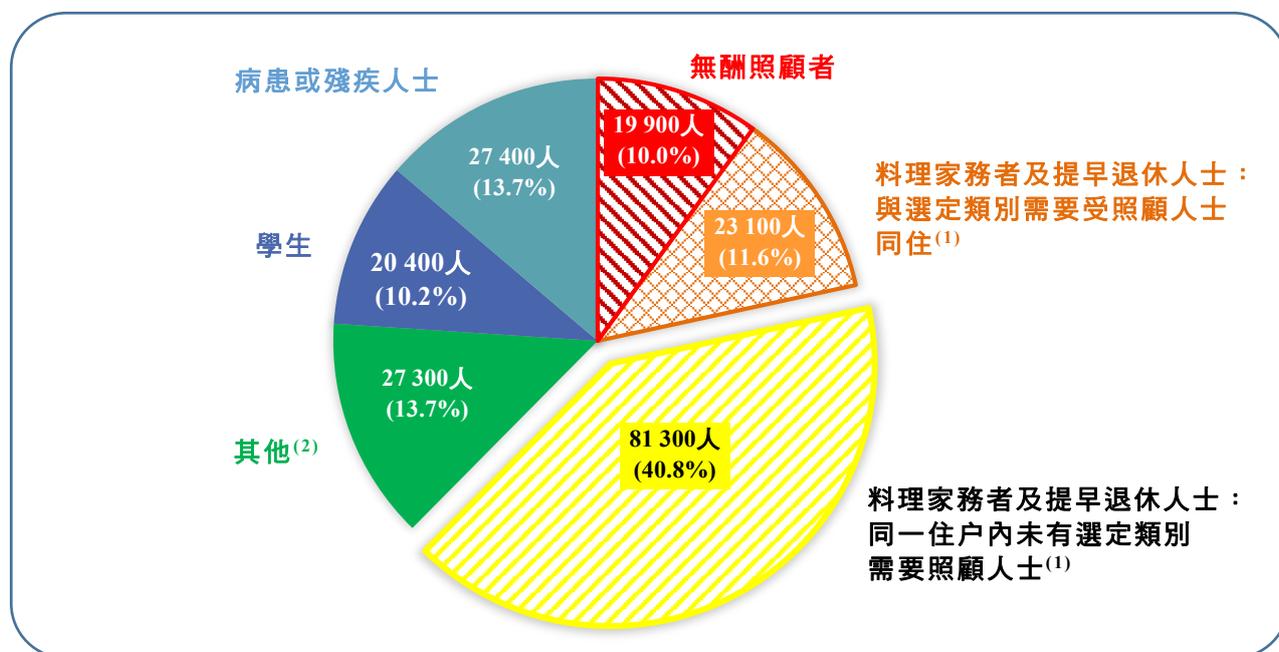
<sup>9</sup> 定義為仍屬工作年齡但報稱已退休的住戶成員。

<sup>10</sup> 定義為日常生活(例如在家中的起居飲食、出外購物、到康樂中心參加活動、看醫生及服藥/接受治療)長期需要由親人或其他人照顧的60歲及以上人士。

<sup>11</sup> 受數據所限，不能完全排除這組別內會有個別個案是由於需要照顧非同住的家人因而未有參與勞工市場，但他們在回應調查時並未有選擇無酬照顧者為其身份。

讓相關人士較積極投入勞工市場，這不但有望改善這些低收入住戶的入息，更可在一定程度上幫助紓緩本港勞動力緊絀對經濟的影響。<sup>12</sup>

**圖4 —— 低收入而非從事經濟活動的非長者住戶：屬工作年齡但未有投入勞工市場的成員**



註：(1) 選定類別需要受照顧人士包括(a)15歲以下的兒童、(b)較年長的長期受照顧人士，以及(c)殘疾人士及/或長期病患者、暫時傷殘及/或病患者。

(2) 其他：包括經濟自給者、在囚人士、以及在各類醫院或療養院接受治療的人士。

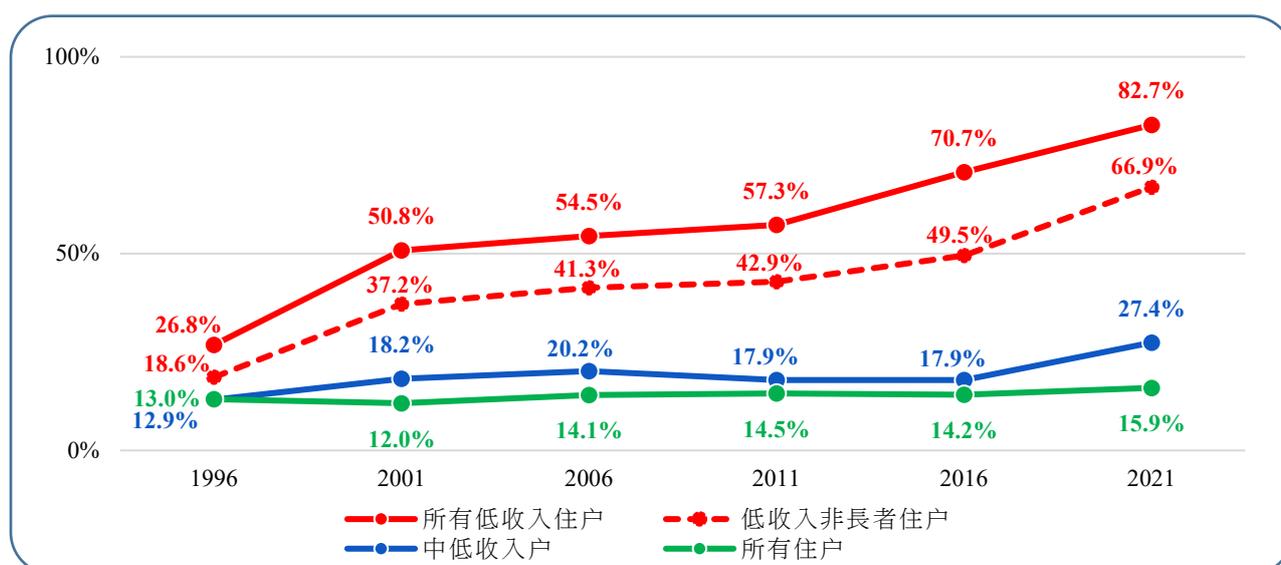
資料來源：政府統計處。

### 3. 住戶收入來源及政府恆常現金福利開支的趨勢

3.1 隨着低收入住戶中的非從事經濟活動的住戶比例增加，這組別住戶由就業以外獲得的收入(主要應為恆常現金福利)比例亦由1996年的26.8%飆升至2021年的82.7%(圖5)。而這些就業以外獲得的收入，令一些無就業收入或就業收入很低的住戶財政狀況不至更差。

<sup>12</sup> 供參考：中低收入而非從事經濟活動的非長者住戶有4.9萬個，當中處於工作年齡的成員人數為7.14萬人(全部均未有投入勞工市場)；未有選定類別的需要受照顧人士的住戶中，屬料理家務者或“提早退休人士”的成員，總人數則為1.84萬人。

圖5 —— 就業以外獲得的其他收入佔總收入比例

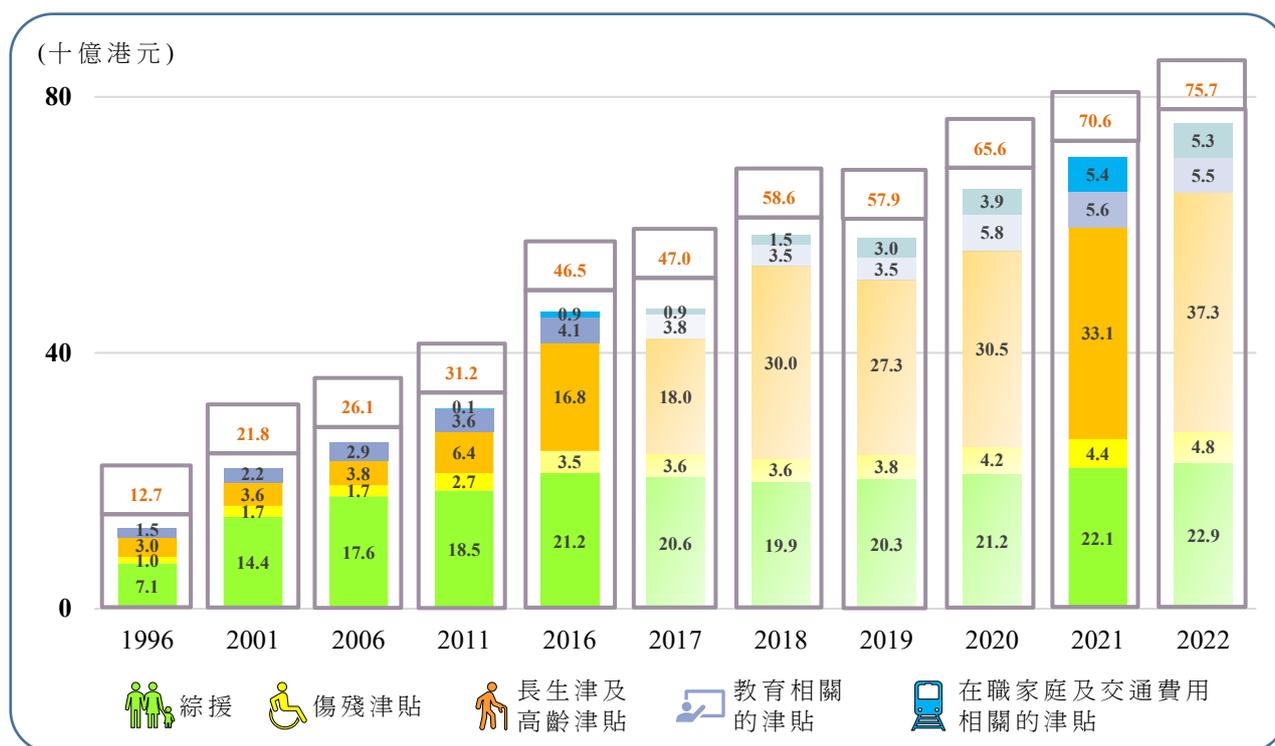


資料來源：政府統計處。

3.2 政府恆常現金福利佔低收入住戶總收入的比例較25年前明顯上升，**政府的恆常現金福利開支同期亦見大升**。粗略估計，綜合社會保障援助計劃(“綜援”)、傷殘津貼、高齡津貼、長者生活津貼(“長生津”)、教育相關的津貼、在職家庭相關的津貼、交通費用相關的津貼等恆常現金福利的總開支於1996-1997財政年度至2001-2002財政年度的五年間急增72.0%，於2001-2002財政年度至2011-2012財政年度的十年期間升幅為42.6%，而在隨後的兩個五年期(即2011-2012財政年度至2016-2017財政年度及2016-2017財政年度至2021-2022財政年度)分別再大增49.1%及52.0%。

3.3 各項恆常現金福利中，**與長者相關的計劃在過去十年的變化尤為明顯**。2013年推出的長生津，為65歲及以上有經濟需要的長者每月提供津貼，令長者相關的恆常現金福利開支由2011-2012財政年度的64億港元(該數字已較1996-1997財政年度增加112.1%)上升134.2%至2013-2014財政年度的149億港元。在2017年當局放寬資產門檻，以及於2018年6月進一步將長生津按申請人的入息、資產水平分為普通和高額兩級後，2018-2019財政年度長者相關的恆常現金福利開支按年上升66.6%至300億港元，並取代綜援成為恆常現金福利中的最大項目。至2021-2022及2022-2023財政年度，**相關開支分別進一步增至331億港元及373億港元，後者相等於1996-1997財政年度的12倍以上**，受惠長者人數亦增加約1.2倍。相比之下，作為開支第二大項目的綜援，在2022-2023財政年度的相關開支為1996-1997財政年度的3.2倍，而受惠住戶的數目則增加約三成，部分受經濟表現及勞工市場情況影響(圖6)。

圖6 —— 政府選定恆常現金福利開支的趨勢<sup>(1)·(2)·(3)</sup>



註：(1) 為方便表述，1996年為1996-1997財政年度，如此類推。

(2) 由於四捨五入關係，個別數字之和可能不等於該年恆常現金福利開支的總金額。

(3) 2022-2023年度為修訂預算開支。

資料來源：財政預算案、教育局及社會福利署。

3.4 與此同時，圖6亦顯示政府近幾年在兩類福利措施的開支增長：  
 (a) 推出在職家庭津貼計劃(“職津計劃”)<sup>13</sup>和公共交通費用補貼計劃<sup>14</sup>支援有在職成員的住戶；及(b) 提供學生津貼以紓緩家中有中小學學生和幼稚園兒童的住戶。<sup>15</sup>與綜援的設計比較，這些新設立的恆常現金福利計劃不是僅以住戶較低收入情況作為主要申請資格，而是以住戶及/或受惠者的社會經濟特徵為主，並**提供相對較寬鬆入息資格**(職津

<sup>13</sup> 在職家庭及學生資助事務處由2018年4月起推行職津計劃(前稱低收入在職家庭津貼計劃)，為合資格的較低收入在職家庭(尤其是有兒童及青少年的住戶)提供津貼。每個合資格的較低收入在職家庭全額津貼每月最高達1,400港元，而有兒童及青少年的住戶，職津會為每名兒童或青少年提供額外每月最多1,400港元的津貼。

<sup>14</sup> 政府曾於2007年及2011年分別推出交通費支援計劃及鼓勵就業交通津貼計劃，兩者均有就申請設有入息限額。兩個計劃已先後取消。政府在2019年1月推出公共交通費用補貼計劃，旨在為日常使用本地公共交通服務出行，而公共交通開支較高的市民減輕交通費用負擔。公共交通費用補貼計劃不設年齡及入息水平限制，而且在職及非在職的人士均可受惠。

<sup>15</sup> 當局在2019年8月公布提供一次性2,500港元的學生津貼以減輕家長負擔津貼，對象為中學日校、小學和幼稚園學生，其後更將相關津貼計劃恆常化。

計劃)、甚至毋須入息審查(如公共交通費用補貼計劃和學生津貼)，藉以更多元化地針對不同生活開支提供支援，幫助不同類型家庭。

3.5 但是從公共財政的角度而言，社會福利預期在2023-2024財政年度將首次成為經常開支最大的政策組別，令福利開支的財務可持續性備受關注。同時，亦有論者認為社福開支在扣除長者現金福利後，其他範疇未有實際改善。同時有意見指，開支上升也不等同服務有改善，服務供應更未能追上需求增幅。<sup>16</sup>

3.6 事實上，立法會改革扶貧政策和策略小組委員會(“小組委員會”)的報告內10項具體建議，均屬現金福利以外的範疇，主要聚焦於房屋、有兒童及青少年的住戶(例如託管服務及解決跨代貧窮)、物質以外的需要(特別是情緒需要)，以及優化策略及政策實施(研究內地的扶貧方式、動員企業及社區力量、制訂關鍵績效指標和為特定群組建立中央資料庫等)。小組委員會亦肯定政府在識別精準扶貧的三個特定目標群組方面所作出的努力，並對當局精準扶貧的新策略普遍表示支持。

#### 4. 低收入及中低收入住戶的住屋特徵

4.1 除了第三節所討論的恆常現金福利外，公共租住房屋(“公屋”)在香港亦屬一個重要政策措施，以紓緩低收入和中低收入住戶的住屋開支壓力，繼而達至扶貧及支援較低收入家庭的目標。其中，政府統計處在人口普查/中期人口統計後公布的住戶收入分布研究結果，有關研究亦會估算選定由公帑支付以實物形式提供的社會福利(除房屋以外，亦包括教育和醫療福利)對住戶財政狀況的支持作用。

4.2 根據政府統計處的分析，住戶獲分配的房屋福利隨着合乎申請公屋資格的住戶及私人物業市場市道等因素變化所影響。由於私人房屋租金在過去十多年持續飆升，全港住戶平均每月由公屋所獲得的房屋福利由2006年的240港元顯著上升至2016年的900港元，並於2021年進一步攀至1,060港元<sup>17</sup>。房屋福利對低收入及中低收入住戶的

---

<sup>16</sup> 請參閱香港01(2022)。

<sup>17</sup> 就居於公營租住房屋單位的住戶而言，政府實際上並沒有撥作房屋福利的轉撥現金款項或開支。因此，政府統計處研究利用邊際分析方法估計在假設的公開市場上，政府出租公營租住房屋單位所能得到的機會成本，作為該住戶的房屋福利。政府統計處的分析以差餉物業估價署提供的公營租住樓宇的平均市值租金為基礎，設算出每一個公營租住房屋單位的市值租金。設算的市值租金和住戶支付的租金的差額會列為該住戶獲分配的房屋福利。

幫助尤為明顯(圖7),分別為平均每月1,190港元及1,430港元,這與上述兩個組別有較多公屋住戶有關(比例分別達40.7%及42.4%)。

圖7 —— 住戶平均每月由公屋所獲得的房屋福利



資料來源：政府統計處。

4.3 但值得注意的是，該房屋福利只由居住於公屋的住戶所獲得；相反，仍在輪候公屋或不合資格申請的住戶，除非已擁有自置居所或享有免租的住宅<sup>18</sup>，否則絕大部分必須以市值租金租住私人房屋，故此難免會受私人房屋租金攀升的影響。其中，倘若住戶面對財政及/或其他限制，他們更可能需要租住“劏房”或不適切居所。<sup>19</sup>

4.4 1996年，有從事經濟活動的低收入及中低收入住戶當中，以租住私人房屋的住戶而言，其租金佔收入的比例的中位數分別為23.8%及21.7%，固然高於居住在公屋的低收入及中低收入住戶的相關中位數(分別為15.7%及9.9%)；而需要租住私人房屋住戶的比例，於低收入、中低收入及全港所有住戶三個組別均大概為六分之一左右。而最新的數據則顯示，有從事經濟活動並租住私人房屋的低收入住戶的租金負擔變得極為沉重，而受影響的住戶數目亦於近十年回升；中低

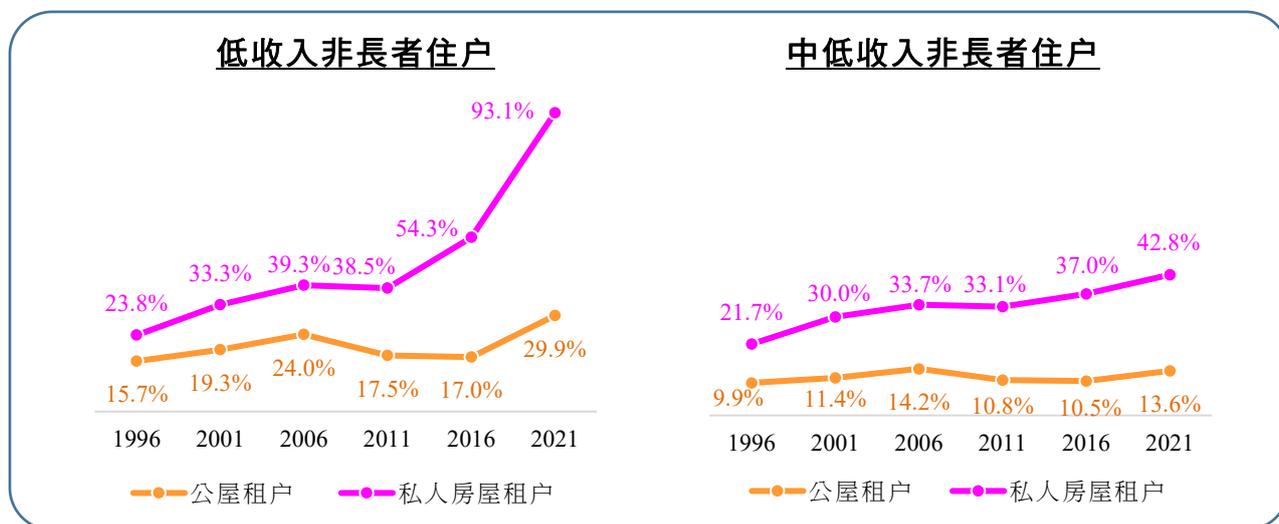
<sup>18</sup> 這些住戶包括免費在單位內居住(例如由親人或朋友提供)及由僱主提供單位(亦包括以象徵式租金向僱主租用單位)的住戶。

<sup>19</sup> 有論者指，一些“劏房”的呎租可能比一般樓宇的平均市值租金更高，令居於劏房又合資格申請公屋的住戶，在輪候公屋期間的住屋開支負擔更重。

收入住戶方面，有從事經濟活動並租住私人房屋的住戶，其租金負擔及相關住戶數目的趨勢也令人憂慮。2021年：

- (a) 有從事經濟活動並租住私人房屋的低收入非長者住戶，其租金佔收入的比例的中位數躍升至93.1%<sup>20</sup>，分別約為1996年及2011年的近四倍及約2.4倍，而且與同收入組別的公屋住戶的租金佔收入比例的差距越來越明顯<sup>21</sup>；
- (b) 有從事經濟活動並租住私人房屋的中低收入非長者住戶，其租金佔收入的比例的中位數也於2021年升至42.8% (圖8)；及
- (c) 而需要租住私人房屋住戶的比例，低收入住戶的數字由2011年的低位反彈至12.6%，而中低收入住戶的相關數字則繼續高企於19.5%(圖9)；以住戶數目計算，分別有6.7萬個低收入住戶及10.4萬個中低收入住戶需要應付私人房屋的租金。

圖8 —— 從事經濟活動的公屋與私人房屋租戶：租金佔收入比例的中位數<sup>(1)</sup>

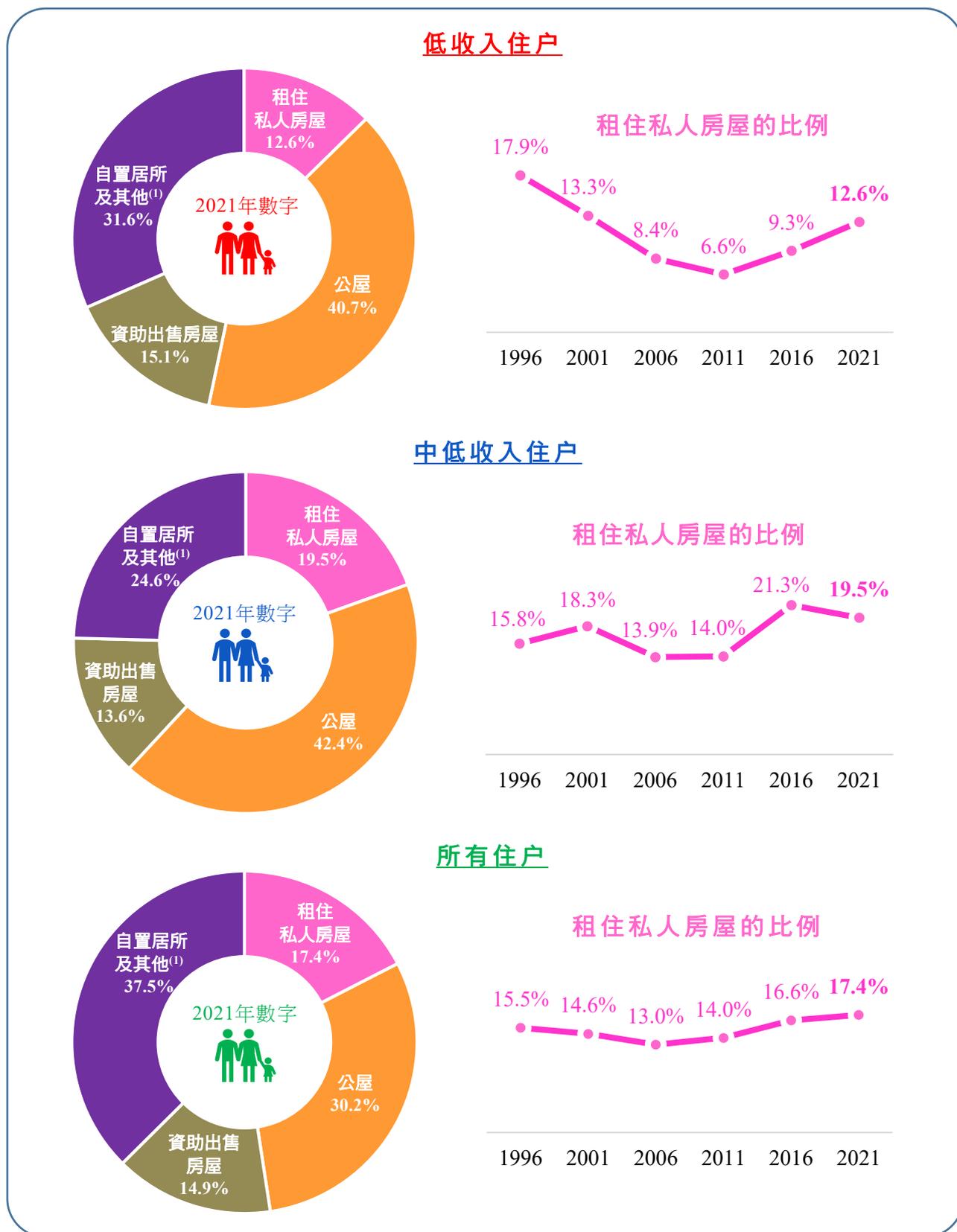


註：(1) 剔除無任何收入的住戶。  
資料來源：政府統計處。

<sup>20</sup> 計算中位數時已剔除於統計期內(即2021年6月)無任何收入的住戶。換而言之，有從事經濟活動、租住私人房屋並在統計期內有任何收入的低收入住戶，當中一半住戶需要用絕大部分於統計期內的收入以繳交租金。雖然數字可能部分受新冠病毒病疫情期間，部分人士失業、就業不足、工資被削減或主動減少工時/退出勞工市場所影響，但低收入住戶租金的沉重負擔仍是需要留意的。

<sup>21</sup> 居住在公屋並有從事經濟活動的低收入住戶，租金佔收入的比例的中位數於2021年雖然高於25年前，惟仍受控於稍低於30%的水平。

圖9 —— 不同收入組別的居住模式



註：(1) 自置居所：自置私人房屋；其他：包括免費在單位內居住(例如由親人或朋友提供)及由僱主提供單位的住戶等。

資料來源：政府統計處。

4.5 **為紓緩較低收入家庭因長時間輪候公屋而面對的生活困難，政府已於2021年6月推出為期三年的現金津貼試行計劃。**計劃受惠對象為正輪候公屋的一般申請住戶，並符合編配公屋基本資格、已輪候公屋超過三年仍未獲首次公屋編配、居於香港但並非居於公營房屋，以及沒有領取綜援。截至2023年4月底，政府已向約8.77萬個<sup>22</sup>合資格的公屋一般申請住戶發放現金津貼(相等於公屋一般申請住戶的最新數目約三分之二)。現金津貼金額根據住戶中合資格成員人數而定，每月由1,300港元(1人)至3,900港元(6人或以上)不等，已發放現金津貼截至2023年4月底約30.4億港元。另外，較早前的數據顯示，自從**政府在2015年開始為發展過渡性房屋項目提供支援**後，已有超過7千個過渡性房屋單位投入服務，而在“支援非政府機構推行過渡性房屋項目的資助計劃”及“資助使用酒店和賓館房間作為過渡性房屋的先導計劃”下，合共約1.4萬個單位正在興建或已啟動前期工程，全部預計將在2024年第3季或之前落成。政府亦承諾將**主導興建約3萬個簡約公屋單位**，以期**進一步紓緩較低收入家庭的房屋開支壓力**。<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> 政府表示，同時約有3.61萬個一般公屋申請住戶因不再符合申領資格(例如已獲首次公屋編配、開始領取綜援、已經購置資助出售房屋計劃單位)而停止領取現金津貼。當中，有約七成的住戶已經入住公屋，約兩成的公屋申請已被取消或者不再符合公屋編配資格，餘下住戶仍在等候第二次或第三次公屋編配。請參閱香港特別行政區政府(2023)。

<sup>23</sup> 請參閱立法會秘書處(2023b)。

## 5. 觀察<sup>24</sup>

5.1 根據上文分析，可歸納出以下各項觀察：

- (a) 在低收入住戶當中，非從事經濟活動的住戶比例在過去25年倍增至近四分之三，限制了該組別的收入增長，成為本港住戶收入差距擴闊的主要因素之一；
- (b) 非從事經濟活動的住戶比例於低收入住戶組別上升，除了人口高齡化令低收入全長者住戶數目增加外(由1996年的8.6萬個倍增至2021年的25.3萬個)，沒有從事經濟活動的非長者住戶數目躍升(由5.0萬個增至15.7萬個)亦是其中原因；
- (c) 論者認為，改善托兒及其他社區照顧服務，有望釋放一些工作年齡的家庭照顧者投入勞工市場或“提早退休人士”重投勞工市場，改善低收入和中低收入住戶的財政狀況；同時，在低收入而又非從事經濟活動的非長者住戶當中，有約8萬位料理家務者或“提早退休人士”似乎未必需要照顧其同住家人(尤其低收入住戶中兒童數目平均而言正逐步下降)，如能協助他們當中部分人士較積極地投入勞工市場，亦是一個潛在的多贏方案；

---

<sup>24</sup> 縱使本文力求善用人口普查/中期人口統計數據並簡明地敘述低收入住戶的特徵及可能面對的挑戰，惟分析結果可能需要考慮到以下限制：

- (a) 低收入及中低收入住戶定義並沒有考慮各住戶成員人數的差異，而且同一組別內的住戶間，其收入亦可能有一定的差距；
- (b) 分析以宏觀的角度，並僅限於人口普查/中期人口統計數據所提供的維度(住戶資產等重要資料則未有涵蓋)，故未能全面考慮個別住戶的自身情況及每個住戶所存在的不同需要；
- (c) 本文的分析傾向量化及以全港數據為基礎，質化的因素(例如生活環境情況及住戶成員精神健康等)及個別地區的問題(包括一些區份物價較高、交通便利性及費用，以及職住失衡的影響等)均未能涵蓋；
- (d) 作為調查，個別住戶在回應人口普查/中期人口統計時報稱的收入可能有錯誤甚至隱瞞的情況；及
- (e) 調查數據未能分辨住戶低收入的情況屬長期問題，還是於統計期內因不同因素(如部分住戶成員失業、就業不足、工資被削減或主動減少工時/退出勞工市場)而出現的短期情況，尤其是2021年數據可能受新冠病毒病疫情的影響。

另外，受數據及/或篇幅所限，有不少受論者關注的議題(例如稅收的收入再分配效用、跨代貧窮、青年人上流機會，以及人力資本對脫貧的作用等)，亦而未有在本文詳細中涵蓋。

- (d) 政府的扶貧三大目標組別當中，全長者住戶有約三分之二為低收入住戶，而劏房戶及單親人士則較多為中低收入住戶，比例均為這些組別中的四成左右；
- (e) 政府恆常現金福利開支已較25年前明顯上升，一定程度上抵銷了低收入住戶減少從事經濟活動及就業收入下降的負面影響。以金額計，相關開支的增幅主要由受惠對象為長者、推出約十年的長生津所帶動；以開支類別而言，政府近年亦推出多個全新或經優化福利計劃，加強支援有在職及/或在學成員的住戶，而且申請資格一般較寬鬆甚至毋須入息審查；
- (f) 持份者大致歡迎政府加強現金福利支援，惟亦有觀察家對公共財政可持續性及服務改善進度，提出較審慎的觀點；及
- (g) 低收入和中低收入住戶有約四成居於公屋，令相關住戶的住屋開支免受私人市場租金上升的影響。但仍在輪候公屋或不合資格申請而又需要租住私人房屋的住戶，難免會受私人房屋租金攀升的影響，而這些住戶數目在中低收入組別較多，其住屋開支負擔於近年亦變得十分沉重。就此，政府的現金津貼試行計劃、對過渡性房屋項目的支援，以及將會主導興建的簡約公屋單位，均會對受惠的住戶有明顯的紓緩作用。

---

立法會秘書處  
研究及資訊部  
資料研究組  
2023年8月4日  
電話：3919 3181

---

研究簡報為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究簡報作為上述意見。研究簡報的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究簡報作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響。詳情請參閱刊載於立法會網站([www.legco.gov.hk](http://www.legco.gov.hk))的責任聲明及版權告示。本期研究簡報的文件編號為RB02/2023。

## 參考資料<sup>^</sup>

1. 香港特別行政區政府(2023):《立法會十九題:現金津貼試行計劃》, 6月21日, 網址: <https://www.info.gov.hk/gia/general/202306/21/P2023062100260.htm>
2. 財政預算案(歷年):《預算》, 網址: <https://www.budget.gov.hk/2023/chi/index.html>
3. 政府統計處(2023a):《2021年人口普查——主題性報告:香港的住戶收入分布》, 網址: <https://www.census2021.gov.hk/doc/pub/21c-Household-Income.pdf>
4. 政府統計處(2023b):《2021年人口普查——主題性報告:長者》, 網址: <https://www.census2021.gov.hk/doc/pub/21c-older-persons.pdf>
5. 政府統計處(2023c):《2021年人口普查——主題性報告:居於分間樓宇單位人士》, 網址: <https://www.census2021.gov.hk/doc/pub/21c-SDUs.pdf>
6. 政府統計處(2023d):《2021年人口普查——主題性報告:單親人士》, 網址: <https://www.census2021.gov.hk/doc/pub/21c-SPs.pdf>
7. 勞工及福利局(2023):《精準扶貧策略》, 立法會CB(2)349/2023(01)號文件, 網址: [https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub\\_com/hs51/papers/hs5120230428cb2-349-1-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120230428cb2-349-1-c.pdf)
8. 立法會秘書處(2023a):《改革扶貧政策和策略小組委員會於2023年6月2日內務委員會會議上提交的報告》, 立法會CB(2)497/2023號文件, 網址: <https://www.legco.gov.hk/yr2023/chinese/hc/papers/hc20230602cb2-497-c.pdf>
9. 立法會秘書處(2023b):《數據透視:過渡性房屋》, 立法會ISSH08/2023號文件, 網址: [https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2023/ISSH/ISSH08\\_2023\\_20230530\\_tc.pdf](https://app7.legco.gov.hk/rpdb/tc/uploads/2023/ISSH/ISSH08_2023_20230530_tc.pdf)
10. 香港01(2022):《林鄭標榜社福立功 周永新:推翻退保無解問題 長生津埋財政隱憂》, 6月25日, 網址: <https://www.hk01.com/article/784814>

註: ^本節所列互聯網資料是於2023年8月讀取。