



有兒童的在職貧窮家庭生活狀況意見調查 內容撮要及政策建議

2013 年 12 月

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，即使全職工作，亦未能為自己及家庭提供基本水平的生活。扶貧委員會(下稱委員會)主席在 9 月份的扶貧高峰會上表明，處理在職貧窮問題是當務之急¹。

樂施會一直十分關注在職貧窮問題，透過研究及倡議等渠道，先後推動立法最低工資及低收入家庭補貼，讓基層僱員的薪酬至少能達致基本的生活水平，以鼓勵低收入家庭持續工作及防止他們因經濟困難而跌入綜援網。

根據<<2012 年香港貧窮情況報告>>的數據，在恆常現金政策介入後，全港貧窮人口總數達 1,017,800 人²，當中逾半是在職貧窮家庭的成員。自 2010 年政府為最低工資立法，成功防止基層工友的工資被過分壓榨，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的家屬得到最基本的生活保障。雖然最低工資令最低收入百份之十的在職組群之月入中位數上升，但在職貧窮家庭³的數目卻未見大幅減少，由 2010 年 201,800 個減至 2011 年 199,000 個，到 2012 再升至 205,700 個家庭。直至恆常現金政策介入後，在職貧窮家庭才由 205,700 個減至 156,700 個，在職貧窮率達 9.1%。

此外，在職貧窮家庭的供養率比一般在職家庭為高，平均 1 名在職成員撫養 0.9 名非在職成員，相反，在一般在職家庭裡，平均 1 名在職成員只需供養 0.5 名兒童。在 2012 年，在 156,700 個在職貧窮家庭中，有六成需要供養子女，當中近半有兩名及以上兒童，負擔更重，但只有 8.4% 在職貧窮戶有申領綜合社會保障援助計劃(下稱「綜援」)。基於此背景，樂施會進行調查，深入了解這群有子女及非領綜援的在職貧窮家庭的生活狀況，及探討現時社會福利措施能否有效紓緩其供養負擔。本內容摘要列出研究的調查目的及方法、主要結果，以及樂施會就紓解在職貧窮問題的政策建議。

¹政務司司長暨扶貧委員會主席出席扶貧委員會高峰會致辭全文。2013 年 9 月 28 日

²「貧窮人口」被定義為：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一半的住戶當中(外籍家庭傭工除外)。

³「在職貧窮住戶」被定義為：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。

2. 調查目的及方法

樂施會在本年 8 月至 9 月委託政策二十一進行一項<<有兒童的在職貧窮家庭生活狀況意見調查>>。調查目的包括了解低收入家庭 1.)應付子女各方面開支（包括衣食教育的開支）的狀況；2.) 對綜援及其他支援低收入家庭措施的看法 3.) 對樂施會建議的低收入家庭補貼的看法。調查對象是有 18 歲以下兒童及非申領綜援的低收入家庭，這些家庭有至少一名全職成員，其住戶入息低於相同住戶人數的住戶入息中位數一半以下。調查成功訪問了 400 戶合符標準的家庭，代表了香港 111,100 個⁴至少有一人受僱及有 18 歲以下兒童的低收入住戶；這些住戶的總人口達 425,600。整體回應率為 61.3%。

2.1 受訪家庭的人口統計及社會經濟特點

2.11 400 戶受訪家庭均屬有 18 歲以下子女的在職貧窮家庭。這批受訪家庭的總家庭成員數目達 1,479 個，當中男性佔 48.3%，女性佔 51.7%。此外，48.7% 家庭成員已婚，未婚則有 46.2%。（參看報告 3.2.1 及 3.2.3）

2.12 60.5% 家庭成員曾接受中學教育，但只有 32.7% 家庭成員有從事經濟活動，當中有 38.3% 及 34.2% 家庭成員分別從事服務工作及商店銷售人員和非技術工人。（參看報告 3.2.5、3.2.7 及 3.2.8）

2.13 82% 受訪家庭有 3 至 4 名家庭成員；59% 受訪家庭有 1 名兒童，其餘家庭則有 2 至 3 名兒童。61.7% 居住在私人樓宇，38.3% 居住在公營房屋。（參看報告 3.3.1、3.3.2 及 3.3.4）

2.14 房屋、食物及子女教育開支佔整體開支 61.1%。（參看報告 3.3.10）

3. 主要結果

3.1 逾 97% 在職貧窮家庭從未嘗試申請綜援，而有逾八成在職貧窮家庭因「希望能自力更生」而拒絕申請綜援

根據調查結果，絕大部分受訪家庭（97.5%）表示過去從未嘗試申請綜援，最主要的理由包括「希望能自力更生」（81.3%）和「情願找其他方法，不想靠綜援」（62%）。而有三成住戶亦因負面標籤的效應⁵而沒有申請綜援。（參看附表 1 及 2 或報告 4.1.1 及 4.1.3）

3.2 逾七成在職貧窮家庭的工作成員工時超過每星期 44 小時，但仍然活在貧窮線下

根據調查結果顯示，大部分在職貧窮工友需要長時間工作，74.7% 在職貧窮家庭的工作成員每周工時超過 44 小時，31.7% 每周需工作 60 小時或以上，反映大部

⁴ 至少有一名成員受僱及有 18 歲以下兒童，而住戶入息低於同樣家庭人數的每月住戶入息中位數一半家庭的住戶數目，取自政府統計處的綜合住戶統計調查 2013 年第二季度統計報告。

⁵ 負面標籤效應包括「恐怕受人蔑視」、「恐怕被人貶低」及「恐怕跟別人相處時會尷尬」（看附表 2）

分在職貧窮工友也勤奮工作，自力更生，但賺取的收入仍不足以養家，仍然生活在貧窮線下。(參看附表 3 或報告 3.2.9)

3.3 逾六成在職貧窮家長需縮減自身的開支 以應付子女各項的生活費用

根據調查結果，在過去一年，絕大部分受訪的家長表示需減省自身的開支以應付子女的生活費用，當中以減少「衣服」(71.5%)、「社交活動」(71.3%)、「食物」(63.3%)等開支最為普遍；約一半受訪家長亦表示需減少自身「醫療」的開支(50.5%)以應付子女其他生活需要。(參看附表 4 或報告 5.4.3)

3.4 約三成受訪家庭的子女缺乏學習用品 他們在過去一年亦因經濟問題而未能參與課外活動

縱使在職貧窮家長費煞思量去節省支出，以滿足子女學習上的需要，但仍有 32.2% 受訪家庭因經濟問題而缺乏子女學習用品。此外，分別有 26.0%、25.8% 及 20.8% 受訪家庭表示他們經常或間中因「唔夠錢」支付活動開支，或未能支付子女參與課外活動的交通費，而放棄讓子女參加校內外的活動。這不單影響兒童在校內的學習表現，更減少他們參與社會的機會，造成不必要的社會排斥，這將大大影響他們日後的發展。(參看附表 5 及 6 或報告 5.2.1 及 5.1.2)

3.5 逾九成受訪家庭贊成政府應該有新的津貼計劃(「低收入家庭補貼」)支援有十八歲以下兒童的在職貧窮家庭

根據調查結果，有 95.8% 受訪家庭同意政府應設立新政策支援有 18 歲以下兒童的在職貧窮家庭，更有 94.0% 受訪家庭認為新政策應該以現金津貼的形式，針對性地支援這些家庭，以便家庭可按其實際情況靈活運用資源，以應付子女各項的生活需要。(參看附表 7 及 8 或報告 6.1.2 及 6.1.3)

3.6 逾七成受訪家庭期望「低收入家庭補貼」只需經過入息審查 不設資產審查以簡化程序

根據調查結果，有 54.8% 及 50.8% 受訪家庭分別認為「複雜的申請程序」及「嚴格的申請資格」最窒礙他們申請低收入家庭補貼的意欲，根據 3.1 項調查結果，不少在職貧窮家庭都因擔心社會的負面標籤，縱使生活在貧窮線下，仍放棄申請相關社會福利(如綜援)，這反映過度繁複的審查程序容易造成不必要的標籤效應，最終令真正有需要的貧窮家庭卻步。

故此，有 77.1% 受訪者期望「低收入家庭補貼」只需經過入息審查，而不需設資產審查，讓更多有需要家庭受惠，以減低負面標籤效應。(參看附表 9 及 10 或報告 6.1.4 及 6.2.1)

4. 樂施會的政策建議

是次調查結果充分反映絕大部分在職貧窮家庭寧願自力更生，也不希望申領綜援，但不少基層僱員縱使付出勞力工作，但收入仍低於綜援水平，未能脫離貧窮網。過去多年，雖然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、

綜援等)，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。但由於政策力度不足，所提供的保障極之有限，未能有效紓解在職貧窮問題。有見及此，樂施會提出以下兩項政策，以有效幫助在職貧窮家庭脫貧。本會的建議如下：

4.1 最低工資

4.11 每年檢討最低工資水平。

4.12 調整水平時，除了應與通脹掛鉤，以維持僱員原本的購買力外，釐訂的水平更應高於平均綜援水平，否則難以維持低收入僱員的工作意欲。

4.2 盡快落實「低收入家庭補貼」

是次調查亦顯示，絕大部分受訪的在職貧窮家庭的成員因為想自力更生，怕被負面標籤而拒絕申請綜援。即使他們全職工作，但因需供養兒童，令家庭負擔進一步加重。樂施會促請政府盡快推行「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。

4.21 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

4.22 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⁶；
- 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）

4.23 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。

4.24 建議補助水平及受惠人數

本會建議政府向每名合符資格的兒童發放\$800⁷的「低收入家庭補貼」，這相

⁶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。

⁷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，以應付其他需要。故 800 元的兒童津貼額亦相等

等於綜援兒童標準金額約一半的水平⁸，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⁹，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。

表一：建議的兒童津貼額

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

4.25 計劃的扶貧成效

根據 2011 年的人口普查結果，由於近八成有兒童成員的在職貧窮家庭之每月收入介乎住戶入息中位數三成至五成之間，而當中逾四成更只稍低於貧窮線，即每月收入介乎住戶入息中位數四成至五成¹⁰，因此，若能提供適切補助，他們很大機會可脫離貧窮網。

4.26 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符資格的家庭，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。

於扣除上述其他有關兒童津貼的四成差額。

⁸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%。

⁹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)。

¹⁰2011 年人口普查數據顯示有 118,031 在職貧窮戶有 15 歲以下兒童或 15 至 18 歲以下全日制學童，他們多集中在住戶入息中位數四至五成之間，佔該組群總數達四成 (40% 有 15 歲以下兒童成員或有 15 至 18 歲以下全日制學童的在職貧窮家庭)。

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

附表 1：過去不申請綜援的原因 (%) (可選多項答案)

過去不申請綜援的原因 (390 個住戶)	%
希望自力更生	81.3
情願找其他方法，不想依靠綜援	62.0
恐怕受人蔑視	18.5
申請程序太複雜	17.5
恐怕被人貶低	17.0
不清楚申請程序	11.8
恐怕跟別人相處時會尷尬	7.7
未能提供有關申請文件	7.4
不知道怎樣填表	5.2
同家庭其他成員未達致共識	4.4
沒有人告知我	2.6
子女供養	1.8
子女不同意申請	1.8
子女同意申請，但不願意簽署「不供養父母證明書」	1.0
其他 (例如：有工作、援助金額不足)	9.2

附表 2：過去因害怕綜援的負面標籤而不申請綜援的百份比 (%)

過去不申請綜援的原因 (390 個住戶)	%
恐怕受人蔑視；或	30.0%
恐怕被人貶低；或	
恐怕跟別人相處時會尷尬	

附表 3：在職貧窮家庭工作成員的每周工作時數(%)

工作時數／周	%
少於 20	2.1
20-29	2.1
30-34	1.4
35-39	7.0
40-44	12.6
45-49	21.4
50-54	19.3
55-59	2.3
60-64	21.0
65-69	4.1
70-74	6.2
75 或以上	0.4
合計	100.0

附表 4：成人曾否為應付子女的開支而減省自己的開支 (%)

成人的開支 (400 個住戶)	有	沒有	不知道
衣服開支	71.5	27.8	0.8
社交活動開支	71.3	26.5	2.3
膳食開支	63.3	35.8	1.0
醫療開支	50.5	47.8	1.8
交通開支	47.0	50.5	2.5

附表 5：住戶的子女欠缺的學習用品(%) (可選多個答案)

住戶的子女欠缺的學習用品	全部 (376 個住戶)
我的子女欠缺學習用品	32.2
我的子女並不缺乏學習用品。	67.8

附表 6：過去 12 個月子女參與課外活動時遇上的困難 (%)

處境：我曾經放棄讓子女參與課外活動， 因為我沒有足夠金錢支付： (376 個住戶)	經常或間中	很少	沒有
子女參與校內課外活動的開支	26.0	15.7	58.2
子女參與校外課外活動的開支	25.8	15.4	58.8
子女參與課外活動的交通費	20.8	15.7	63.6

附表 7：政府應否制訂新政策以支援有 18 歲以下子女的低收入家庭 (%)

政府應否制訂新政策以支援有 18 歲以下子女的低收入家庭	%
應該	95.8
不應該	0.3
不知道	3.9
合計	100.0

附表 8：政府應否提供現金津貼予有 18 歲以下子女的低收入家庭 (%)

政府應否提供現金津貼予有 18 歲以下子女的低收入家庭	%
應該	94.0
不應該	1.5
不知道	4.5
合計	100.0

附表 9：申請現金津貼是否只需要經過入息審查，而無需資產審查 (%)

申請現金津貼是否只需要經過入息審查，而無需資產審查	%
應該	77.1
不應該	11.7
不知道	11.2
合計	100.0

附表 10：影響低收入家庭申請現金津貼意欲的因素 (%) (可選多個答案)

因素	%
申請手續繁複	54.8
申請資格太嚴苛	50.8
申請條件太複雜	49.2
金額太小	22.3
審批時間太長	22.1
資助時期太短	14.6
其他	4.0