

# 香港不平等報告



樂施會  
**OXFAM**  
Hong Kong

無窮世界  
World  
Without  
Poverty

## 報告摘要

樂施會相信貧窮源於不公平，不公平的制度是貧窮的主因。目前全球貧富差距不斷擴大，不平等現象持續惡化。國際樂施會今年1月發表最新報告《請回報勞動，不是酬謝財富》指出，全球最富有1%人口取得了2017年新增財富的82%，相反全球最貧困的37億人口並不能分享任何成果<sup>1</sup>。極端的貧富懸殊不斷擴大，將大量人口推向貧窮和弱勢，程度已影響社會及經濟可持續發展。

過去十年間，香港極端的貧富懸殊問題愈來愈嚴重，堅尼系數由2006年的0.533上升至2016年的0.539，情況較主要已發展經濟體(如新加坡0.417、美國0.411、英國0.358、澳洲0.377及加拿大0.322)惡劣。比較本港最富裕一成及最貧窮一成住戶月入差距，也由2006年的34倍擴大到2016年的44倍。香港貧窮家庭數目高達53萬戶，當中約30多萬戶屬於在職貧窮，貧窮人口超過130萬人。2018年5月，全港首21位超級富豪的資產，相當於香港政府可動用的財政儲備總額1.83萬億港元。可是，超級富豪旗下企業的須繳付的利得稅率，現時16.5%的水平已遠低於經合組織成員及G20國家平均稅率(24.2%及28%)，更甚的，這群富豪同時收取至少230億元的股息，卻不用繳納任何稅款。

面對貧富懸殊日益加劇，縱使政府過去數年在扶貧工作上作出嘗試，但數據反映過往的扶貧工作無法收窄差距，甚至漸趨惡化。政府應當做好社會資源再分配的角色，以人為本推行惠民政策。香港政府在過去十年累積逾6,900億元盈餘，令財政儲備突破11,000億元。可是，在剛公布的2018/19年度財政預算，雖然額外增加經常開支撥款，令政府經常開支佔生產總值的比例為14.4%，但仍比2003/04年度「沙士」時期的15.7%為低。相比部分其他經濟合作與發展組織(OECD)成員如：日本、南韓、英國、加拿大、瑞典、新西蘭，港府投放在最令貧窮人口受惠的基本服務如醫療衛生、社會福利方面的比例更近乎包尾。

政府坐擁龐大財政儲備，卻因為沿用保守理財原則，限制開支增幅只可以大致跟隨經濟增長，令教育、醫療及社會福利等最能惠及貧窮人的公共服務無法追上社會需要。

事實上，現時有近21萬人蝸居於劏房，在接近「全民就業」的情況下，在職貧窮人口仍然高達92萬。2016年，308,549個在職貧窮戶中，接近四成(37.0%，114,467戶)每月入息低於相應的綜援金額。最低工資雖有兩年一檢的制度，升幅一直落後於通脹。現時最低工資每小時34.5元的購買力，只相當於2010年10月時的26.8元。香港政府自1997年起，以外判形式讓私營機構參與公共服務。但是在「價低者得」下，工人只能領取最低工資。要改善工資問題，我們相信應推動生活工資，能夠滿足工人及其家庭基本生活需要的工資水平。

與此同時，基層婦女、兒童、長者、以至少數族裔亦不能倖免於貧窮。全球女性平均收入低於男性，而香港的情況更為嚴重。本地女性勞動參與率低，性別不平

---

<sup>1</sup>[https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf)，第8頁，第3段。

等較想像嚴重。幼兒照顧服務嚴重不足的實況下，貧窮婦女因需肩負照顧長幼的重擔，只能選擇工時短的兼職工作，兼職工作大多是低薪、無保障及零散的工作，無助脫貧。現時本港有接近十五萬人參與零散工，當中六成為婦女。

2016 年有超過 39 萬位 65 歲或以上的貧窮長者，每 3 個長者之中，便有 1 人陷於貧窮。香港現時採用世界銀行倡議的四大支柱退休保障制度，但事實是各根支柱仍存在不少漏洞。強積金戶口因長期服務金和遣散費被對沖問題，嚴重蠶食退休人士的勞動成果，直接影響退休保障。估計全港不需納稅勞動人口數目超過 150 萬，佔近半勞動人口(45%)，估計當中大部分屬貧窮階層，他們供養父母的能力也十分有限。對於基層長者而言，若單靠他們以自願性儲蓄維持退休生活，實在捉襟見肘。

少數族裔一向是被社會邊緣的一群，由於中文語言能力較弱，他們無論在日常生活、升學、工作以至使用社會服務等面對更多的困難，現時南亞裔貧窮率達 23%；每三個南亞裔的兒童，就有一個陷於貧窮。教育是減低不公平，扶助社會上最弱勢的社群向上流動的有效工具。可是，近六成有非華語學生的學校不獲政府額外資助支援少數族裔學生的中文學習需要，令他們競爭力受限。

極端的貧富差距限制社會的穩定性和可持續發展，因此聯合國「2030 可持續發展議程」提出各國需在 2030 年前採取行動達致「可持續發展目標 (The Sustainable Development Goals, SDGs)」，致力消除一切形式的貧困及減少不平等。香港作為全球社會的一員，樂施會期望香港應朝著聯合國可持續發展目標 (十)：「減少不公平狀況」進發，我們要求香港政府應採取更進取的行動，以遏止貧富不均的情況。

我們呼籲政府是時候放下掌櫃心態，以人為本管理公共財政，收窄差距，讓基層市民能享有尊嚴的生活。樂施會建議政府應：

1)在規劃上長遠應將聯合國通過的可持續發展目標，納入香港未來的發展藍圖，以回應全球及本港的社會發展需要。

2)採納「人本」公共財政，透過增加公共開支還富於民，滿足社會需要。我們建議政府額外增加經常開支，使其經常性開支佔生產總值比例由目前預算的 14.4%，重回 2003 年 (15.7%) 的水平。以 2018/19 年度預算本地生產總值為 28,224 億計算，所需額外開支為 367 億元。顧及政府政策需要時間規劃，而新增措施或服務 (如增加院舍宿位) 亦可能需要分階段實行，額外增加經常開支的建議可分三年逐步落實。

與此同時，在決定新增公共預算的支出時，我們期望政府需探討推行「參與式預算」的可能性，讓市民透過共同辯論協商，決定部分公共預算開支，更直接地參與公共資源分配，當中樂施會認為最重要的惠民政策包括：

- 每年檢討最低工資，鼓勵僱主向其員工支付高於最低工資水平的生活工資，全面檢討政府外判制度，修訂「僱傭條例」，以全面保障從事「零散工」的從業員可享有法定勞工保障，重啟保障集體談判權的諮詢及立法工作。

- 投放更多資源於學前教育，為少數族裔學童提供中文作為第二語言的增潤課程，盡早讓少數族裔學童趕上整體學生的中文程度，增加幼稚園資源支援非華語學童學習中文。
- 增加資助托兒名額，延長托兒服務的營運時間，設立墟市政策，助基層家庭重返勞動市場。
- 盡快落實取消強積金對沖，容許有需要長者獨立申請綜援，進一步調高長者生活津貼，增加長者護理服務經常性開支。
- 加大力度支持過渡性社會房屋，透過規劃及開發棕地入手，加快規劃進度及加大公營房屋比例，增加公屋供應量紓解房屋問題。

3)以「能者多付」原則檢討現時稅制，從而未雨綢繆為人口老化作好準備。同時應加強稅務透明度，規定公司必須進行國別報告及披露實益擁有權的資料。

## 目錄

1. 前言.....	6
2. 研究方法.....	8
3. 貧富差距嚴重 財富累積在極少數人手上.....	9
4. 香港雖是富裕城市 公共財政卻非常保守.....	11
5. 誰是貧富懸殊下的受害者?.....	17
5.1 「劏房」居民.....	17
5.2 基層勞工.....	21
5.3 貧窮婦女.....	26
5.4 貧窮兒童.....	31
5.5 貧窮長者.....	35
5.6 少數族裔.....	38
總結：逆轉極端不平等 須由「人本經濟」出發.....	44

## 圖表

圖表 1	2006 及 2016 年住戶入息中位數第十等分之於第一等分的倍數	9
圖表 2	香港五大首富股息收入(港元)	10
圖表 3	本地生產總值 (以當時市價計算)(百萬港元)	12
圖表 4	經常性開支佔香港本地生產總值比例 (*2018/19 為預算數字)	12
圖表 5	部分經合組織成員的醫療衛生佔政府總開支百分比	13
圖表 6	部分經合組織成員的社會福利佔政府總開支百分比	13
圖表 7	發達地區的堅尼系數(2015 年)	14
圖表 8	發達地區中央與地方合併企業所得稅率(利得稅率)	14
圖表 9	每年利得稅金額(百萬港元)及其佔總收入百分比	15
圖表 10	政府收入來源分布	15
圖表 11	住戶入息中位數以及小型單位樓價及租金指數(2007 至 2016)	17
圖表 12	住屋開支佔整體支出百分比	18
圖表 13	發達地區房屋開支佔住戶整體支出百分比	18
圖表 14	公屋申請宗數及編配數目(2013 至 2017 年)	18
圖表 15	自置居所數量及佔所有住戶的比例(2007 至 2017 年)	19
圖表 16	在職貧窮戶申領綜援的比率(2001 至 2016 年)	21
圖表 17	發達地區最低工資時薪(2016 年) (美元)	23
圖表 18	發達地區購買一份麥當勞巨無霸所需的基本工資工作時間(分鐘)(2016 年)	23
圖表 19	發達地區的兩性收入中位數差距(%)	26
圖表 20	按性別劃分的就業人士每月就業收入中位數(不包括外籍家庭傭工)	27
圖表 21	發達地區 15 至 64 歲人口的兩性勞動參與率(2016 年)	27
圖表 22	育有兩歲或以下子女的婦女就業率 (%)	28
圖表 23	18 歲以下人口及貧窮率	31
圖表 24	65 歲以上人口及貧窮率	35
圖表 25	南亞裔貧窮率	38
圖表 26	南亞裔兒童貧窮率	38
圖表 27	19 至 24 歲少數族裔人口的就學比率	39

## 表格

表格 1	政府部分短中期土地供應措施	19
表格 2	食住行甲類消費物價指數與平均薪金指數	22
表格 3	綜合消費物價指數、最低工資水平及相應購買力	22
表格 4	發達地區 15 至 64 歲人口的兩性勞動參與率及差距(2016 年)	28
表格 5	亞洲地區兼職僱員享有的法定僱傭福利比較	30
表格 6	0 至 2 歲或以下幼兒人口及相關幼兒照顧名額的資料及比例	32
表格 7	受資助獨立幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心的全日制 0 至 2 歲一名額及使用率	32
表格 8	0 至 2 歲全日制幼兒照顧名額與幼兒比例(分區)(2015 至 2016 年)	33
表格 9	勞動人口及薪俸稅納稅人數目的比較	36
表格 10	2017 至 18 年度錄取非華語學生的小學及中學數目及比率 <sup>1)</sup>	40
表格 11	2017 至 18 年度錄取非華語學生的幼稚園數目及比率	40

# 1. 前言

樂施會作為國際扶貧發展機構，一直積極在全球各地推動落實聯合國可持續發展目標，共同致力消除貧困，對抗不平等和不公義。多年來，樂施會一直透過研究、政策倡議、公眾教育、以及支持本地團體推行各類型的扶貧項目，推動有利於貧窮人脫貧的政策。

我們相信貧窮源於不公平，而極端的財富累積代表透過經濟發展來減少貧窮問題的機制已經失效。事實上，全球貧富差距正不斷擴大，不平等現象持續惡化，最新國際樂施會報告《請回報勞動，不是酬謝財富》指出，全球最富有1%人口佔有了2017年新增財富的82%，相反全球最貧困的37億人口並不能分享任何成果<sup>2</sup>。在香港，根據政府統計處2016年中期人口普查的資料顯示，本港的堅尼系數已上升至0.539，香港的貧富差距不斷擴大，相比其他已發展經濟體(新加坡0.42、美國0.41、英國0.35、加拿大0.32)情況更加惡劣，為各先進國家及地區中最高。

是次報告發現香港政府在過去十年累積逾6,900億元盈餘，令財政儲備突破11,000億元。可是，2017/18年度政府經常開支佔生產總值的比例為14.4%，比2003年「沙士」時期15.7%更低。更甚的，相比經濟合作與發展組織(OECD)成員(下稱「經合組織」)如日本、南韓、英國、加拿大、瑞典、新西蘭，港府投放在最令貧窮人口受惠的基本服務如醫療衛生、社會福利方面的開支比例更近乎敬陪末席。政府長年壓縮最能惠及基層市民的基本服務開支，導致政府服務水平持續倒退，無法追上社會的需求，最終必定會加劇貧窮和貧富懸殊等社會深層矛盾。現時貧窮家庭數目高達53萬戶，當中30萬戶屬於在職貧窮家庭，貧窮人口超過130萬人。

持續擴大的貧富差距令數以百萬計的人無法脫貧，甚至令更多人墮進貧窮，財富「滴漏效應」已不奏效，經濟繁榮只會令超級富豪的財富累積得更快，勞動者縱使拼手抵足地幹活，收入卻追不上通脹，普羅百姓卻不能因而受惠，貧窮人缺乏公平發展的機會，無法靠自己力爭上游。

消除貧困和不平等狀況是聯合國多個「可持續發展目標」所要實現的理想，在17項「可持續發展目標」當中，多項目標如目標一(消滅貧困)、五(性別平等)、八(體面工作)、十(減少不平等)及十一(可持續發展城市及社區)也是針對這些議題，樂施會全力支持實現可持續發展目標，並已在全球展開「實現平等」倡議運動，希望迫使各國政府採取行動，以實現可持續發展目標，及推動以「人本經濟」為發展宗旨，我們呼籲經濟體系須作出根本性的改革，讓其為所有人服務，而不僅僅是少數的富人。

樂施會警告若各國政府不從根本制度去解決不公平問題，收窄貧富差距，社會將進一步撕裂及瓦解，未來將有更多人陷入貧窮。聯合國「2030可持續發展議程」提出各國需在2030年前採取行動達致「可持續發展目標」，以消除一切形式的貧

---

<sup>2</sup>[https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf)，第8頁，第3段。

困及減少不平等。香港作為全球社會的一員，樂施會期望香港應朝著聯合國可持續發展目標(10)：「減少不公平狀況」進發，香港政府長遠應將聯合國通過的可持續發展目標，納入香港未來的發展藍圖，以回應全球及本港的社會發展需要。

有別過往的《貧窮報告》，今年樂施會特意撰寫第一份《香港不平等報告》，從貧富差距、房屋、公共財政等方面揭示香港嚴重的不平等問題；同時分析在貧富懸殊的情況下受害群體（如劏房居民、基層勞工、婦女、兒童、長者及少數族裔人士）所面對的各種困難，並向政府提出遏止貧富不均的具體建議。



## 2. 研究方法

是次研究報告透過分析政府統計處兩屆《人口普查》(2001、2011年)及兩屆《中期人口普查》(2006、2016年)及其他數據，檢視香港過去15年(2001至2016年)的貧富差距情況，並根據研究結果提出相關的扶貧政策建議。

在本報告中，「貧窮住戶」為家庭每月入息少於全港相同人數住戶(外籍家庭傭工除外)的每月入息中位數之一半的家庭。

在本報告中，「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一半。

## 3. 貧富差距嚴重 財富累積在極少數人手上

### 3.1 香港的貧富差距 為各先進國家及地區中最高

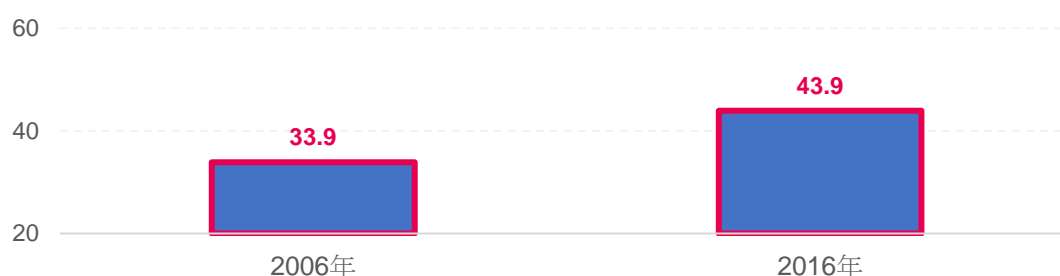
統計處在 2017 年六月公布的 2016 年最新的堅尼系數為 0.539，比 2006 年前上升 0.006，創 45 年來新高。比較多個已發展經濟體，香港的貧富差距最嚴重：堅尼系數(Gini coefficient)為 0.539，比新加坡(0.417)、美國(0.411)、英國(0.358)、澳洲(0.337)及加拿大(0.322)更高。

### 3.2 最富裕一成住戶月入是最貧窮一成住戶的 44 倍

2016 年，全港最富裕的 10%住戶，其每月入息中位數(不包括外籍傭工)，是最貧窮的 10%住戶的 43.9 倍，換言之，最貧窮的 10%家庭需要工作 3.7 年，才能換取最富裕的 10%家庭的一個月的入息，這個差距比 2006 年的 33.9 倍大幅擴大，令人憂慮。

雖然近年貧窮階層入息漸見增長，但其增長比率仍遠遜於最高收入階層，過去十年貧富差距未見收窄。全港最貧窮的 10%住戶之每月入息中位數，由 2006 年的 2,250 元輕微增長至 2016 年的 2,560 元，增幅約 14%；與此同時，最富裕的 10%家庭的每月入息中位數(112,400 元)，卻較 2006 年(76,250 元)高出近 47%，顯示香港的貧富懸殊情況持續惡化。

圖表 1 2006 及 2016 年住戶入息中位數第十等分之於第一等分的倍數



數據來源：各年綜合住戶統計調查報告

### 3.3 全港首 21 位富豪的資產已相當於政府所有可動用的財政儲備

根據《福布斯》雜誌在 2018 年 5 月的數字<sup>3</sup>，全港 50 名最富有的人總資產為港幣\$2.47 萬億；截至 2018 年 4 月，香港政府可動用的財政儲備總額為港幣 1.83 萬億<sup>4</sup>，即首 50 位富豪的資產是香港儲備的 1.35 倍；首位 21 富豪的資產已相當於香港政府可動用的財政儲備總額。香港最富有的首 5 名富豪，同時位列全球富豪榜中首 100 名的位置<sup>5</sup>。

<sup>3</sup>Forbes the World Billionaires, [https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:realtime\\_country:Hong%20Kong](https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:realtime_country:Hong%20Kong).

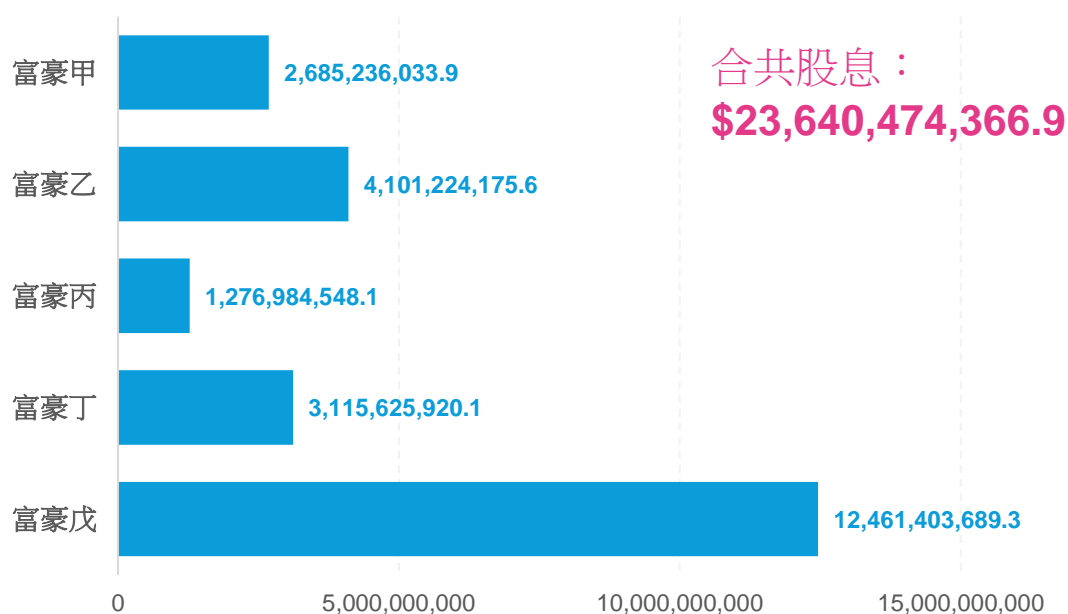
<sup>4</sup>香港金融管理局「外匯基金資產負債表」。可動用的財政儲備指在外匯基金資產負債表中「財政儲備帳 + 累計盈餘」總和 <http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-information/press-release/2018/20180430c4a1.pdf>

<sup>5</sup>Forbes the World Billionaires, [https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:realtime\\_country:Hong%20Kong](https://www.forbes.com/billionaires/list/#version:realtime_country:Hong%20Kong), 2018 年 5 月 8 日。

### 3.4 富豪股息收入高達 230 億 政府「零」收稅

鉅富部份的財富來自哪裡？《福布斯》雜誌中全港五大首富，於 2016 至 2017 年間就合共收取 236 億元股息(圖 2)。制度不平等在於，市民辛勞工作成果需要繳稅；然而在目前香港沒有股息稅的情況下，鉅富坐收股息，香港政府只有「零」收入。長此下去，只會助長貧富懸殊。

圖表 2 香港五大首富股息收入(港元)



數據來源：福布斯

## 4. 香港雖是富裕城市 公共財政卻非常保守

作為「紐倫港」<sup>6</sup>世界三大金融中心之一，香港銀根充裕，甚至水浸庫房，然而港府一直嚴限公共財政開支的「掌櫃心態」，在 03 年沙士疫情爆發後更加大幅度緊縮開支，此後象徵政府維持市民福祉承諾的「經常性開支」一直徘徊佔本地生產總值的 12 至 13%。港府投放在醫療和社會福利等最能惠及基層市民的基本公共服務開支，佔政府總開支的比率遠遠低於其他發達地區，這正是香港的堅尼系數 (0.539) 是發達地區之冠的主因。

同時香港的利得稅率（跟外地的企業所得稅相近）是發達地區之中最低，只有 16.5%；利得稅多年來平均佔香港稅收三成，比薪俸稅所佔的比例還要高，然而樂施會相信如果本地企業沒有把利潤轉移至稅務天堂來避稅的話，利得稅佔總稅收的比例理應更高，企業有必要按「能者多付」為原則肩負相應更高的稅務責任。

### 4.1 現時經常開支佔生產總值比例較「沙士」時期更低

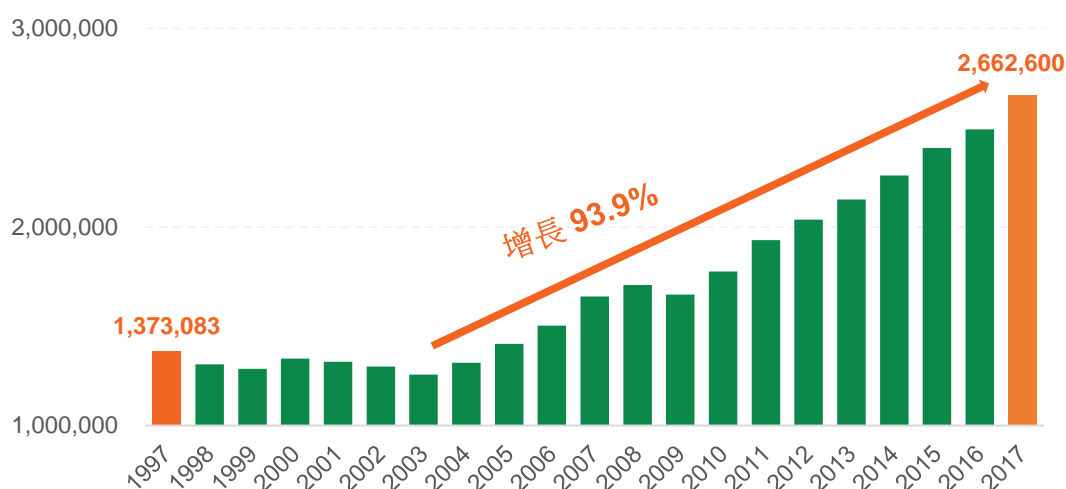
近年愈來愈多實證研究指出，較小的貧富差距和適度的財富再分配，有助推動更快和更持續的經濟增長；不過，當本地民間社會要求顯著增加用於教育、醫療和福利等經常開支，歷屆政府也不予重視。

2003 年香港經歷沙士疫症（嚴重急性呼吸系統綜合症 SARS），當時經濟每況愈下，政府進行減赤，由 2004/05 年度起，連續三年削減經常開支。政府把經常開支佔生產總值的比例，由 2003/04 年度的 15.7%，大幅削減至 2007/08 年度的 12.1%，令教育、醫療和福利等政府恆常服務，無法隨沙士疫症後經濟全面復甦而得以改善。其後財政司司長蕭規曹隨，沒有審時度勢重新規劃經常開支規模。根據 2017/18 年度修訂預算，政府經常開支佔生產總值的比例為 13.7%，在剛公布的 2018/19 財政預算，雖然額外增加經常開支撥款，令政府經常開支佔生產總值的比例為 14.4%，仍比 2003 年「沙士」時期更低。

---

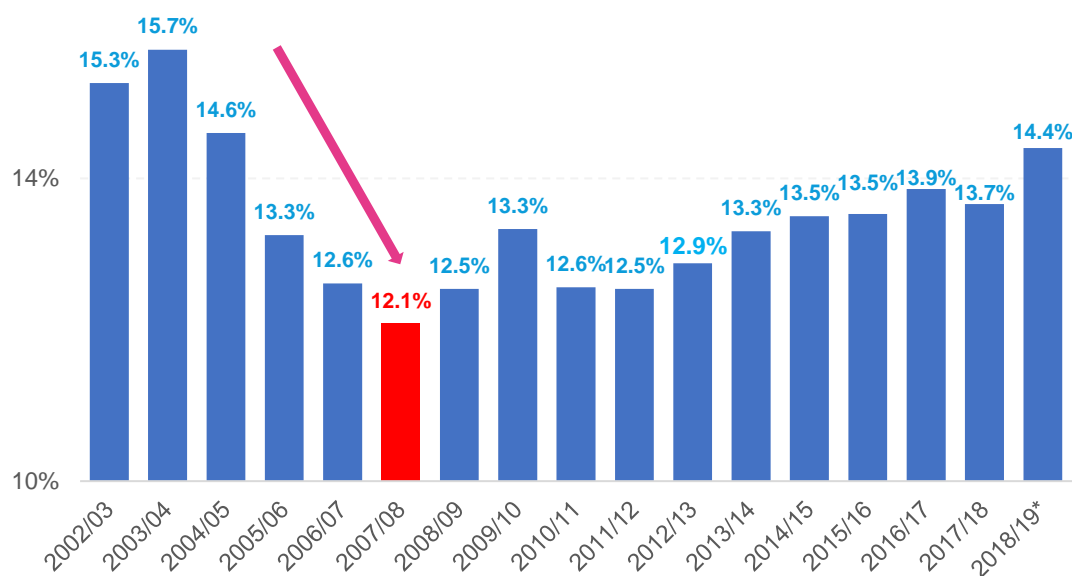
<sup>6</sup> 在 2018 年 3 月發布的「金融中心指數」（Global Financial Centres Index 23），香港再次位列全球三大金融中心，僅次於倫敦和紐約。<https://www.longfinance.net/media/documents/GFCI23.pdf>

圖表 3 本地生產總值 (以當時市價計算)(百萬港元)



數據來源：各年財政預算案數字

圖表 4 經常性開支佔香港本地生產總值比例 (\*2018/19 為預算數字)



數據來源：各年財政預算案數字

## 4.2 比較經合組織成員，香港在基本服務開支比例近乎包尾

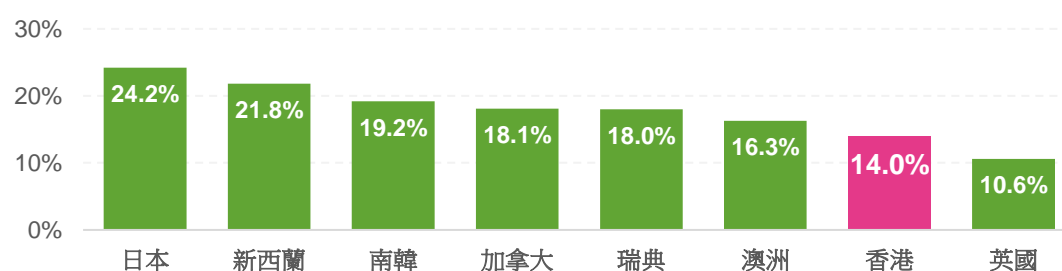
香港政府在貧富懸殊不斷惡化的同時，過去十年卻累積超過 6,900 億元盈餘，令財政儲備突破 11,000 億元<sup>7</sup>。政府收入其實比想像中穩定得多，但相比部分其他經濟合作與發展組織(OECD)成員 (下稱「經合組織」)日

<sup>7</sup>兩組數字均包括未入賬的 770 億元「房屋儲備金」。在 2014/15 及 2015/16 年度，前財政司司長曾俊華沒有跟隨《公共財政條例》的規定，將財政儲備的投資收入記入政府帳目，並將款項注入新設立的「房屋儲備金」，截至 2017 年 2 月，儲備金連利息已達 770 億元。計入「房屋儲備金」，可較準確反映政府的該兩個財政年度的收支狀況和現時的財政儲備水平。

本、南韓、英國、加拿大、瑞典、新西蘭，港府投放在最令貧窮人口受惠的基本服務如醫療衛生、社會福利方面的比例更近乎包尾。

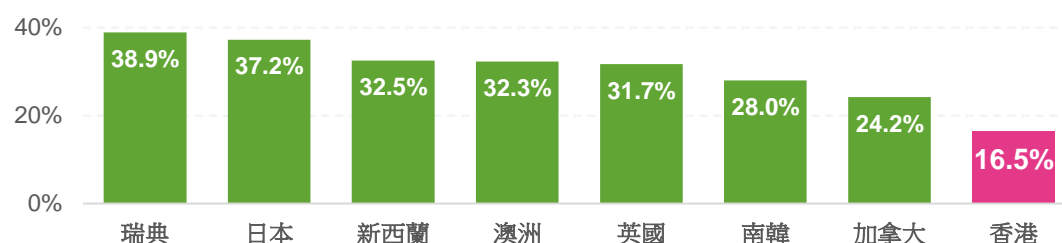
比較上述七個經合組織的成員<sup>8</sup>，發現香港無論在公共醫療或社會福利的開支水平也處於極低位。香港在 2018/19 年度將投放在公共醫療的公共開支佔政府總開支只有 14%，僅高於包尾的英國(10.6%)；社會福利的公共開支比例更是包尾，所佔的公共開支百分比只有 16.5%。

圖表 5 部分經合組織成員的醫療衛生佔政府總開支百分比



數據來源：經合組織、香港政府統計處香港統計年報(2017 年)

圖表 6 部分經合組織成員的社會福利佔政府總開支百分比



數據來源：經合組織、香港政府統計處香港統計年報(2017 年)

從而可見，香港政府分配在最能惠及貧窮人口的基本政府服務開支普遍偏低，沒有有效扮演資源再分配的角色，導致社會趨向更不平等的局面。相比於這七個經合組織成員，香港的堅尼系數最高(0.539)，拋離排第二的新加坡(0.42)<sup>9</sup>。此外，基於超過 150 個經濟體、為期 30 年的一項大型調查分析顯示，政府投放公共財政資源在醫療衛生、教育和社會福利上，確實有助消除不平等<sup>10</sup>。

<sup>8</sup>經合組織、香港政府統計處香港統計年報(2017 年)(<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10100032017AN17B0100.pdf>)  
經合組織成員國的醫療衛生和社會福利開支數據為 2014 年，日本的福利開支(2013 年)除外。

<sup>9</sup>2016 年中期人口統計 - 主題性報告：香港的住戶收入分布，[http://www.byccensus2016.gov.hk/data/16BC\\_Income\\_Report.pdf](http://www.byccensus2016.gov.hk/data/16BC_Income_Report.pdf)，經合組織，<http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>。香港堅尼系數除外(2016 年)，Singapore Ministry of Finance，<https://www.mof.gov.sg/Newsroom/Parliamentary-Replies/before-and-after-taxes-and-transfers---singapore-s-gini-coefficient>

<sup>10</sup>此為 1970 至 2009 年。參見 J.Martinez-Vazquez, B.Moreno-Dodson and V.Vulovic (2012). The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a large panel of countries. International Center for Public Policy Working Paper 12/25.

圖表 7 發達地區的堅尼系數(2015 年)

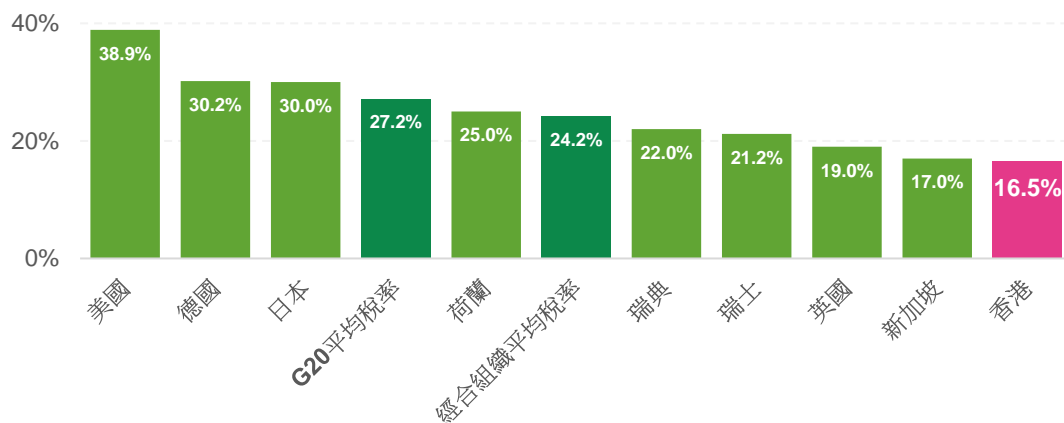


數據來源：2016 年中期人口統計、經合組織、Singapore Ministry of Finance

### 4.3 維持競爭力不等於徵收低利得稅率

要做到資源再分配，減少社會不公，政府應該確保有能者承擔更多的責任。然而，政府一直主張以低稅率維持經濟競爭力，自 2008 年以來，香港的利得稅一直維持在 16.5% 的低水平，遠低於經合組織成員國家的平均稅率 24.2%<sup>11</sup> 及 G20 國家的平均稅率 28.0%<sup>12</sup>。2017 年的施政報告進一步提出把 200 萬元以下利潤的利得稅率進一步降至 8.5%，以提升經濟競爭力。

圖表 8 發達地區中央與地方合併企業所得稅率(利得稅率)



數據來源：稅務基金會

事實上，企業所得稅率的高低是否與國家或地區的整體競爭力有必然關係？將世界發展論壇最新公布的「2016/17 年度全球競爭力指數」<sup>13</sup> 與各個發達國家及地區的企業所得稅率比較就會發現，其實不然。香港競爭力在全球排名第九，評分比香港更高的國家如瑞士、新加坡、英國、瑞典、荷蘭、日本、德國及美國，它們的企業所得稅率也高於香港，但競爭力排名仍是名列前茅。

<sup>11</sup><https://files.taxfoundation.org/20170907092820/Tax-Foundation-FF559.pdf>, 第 6 頁

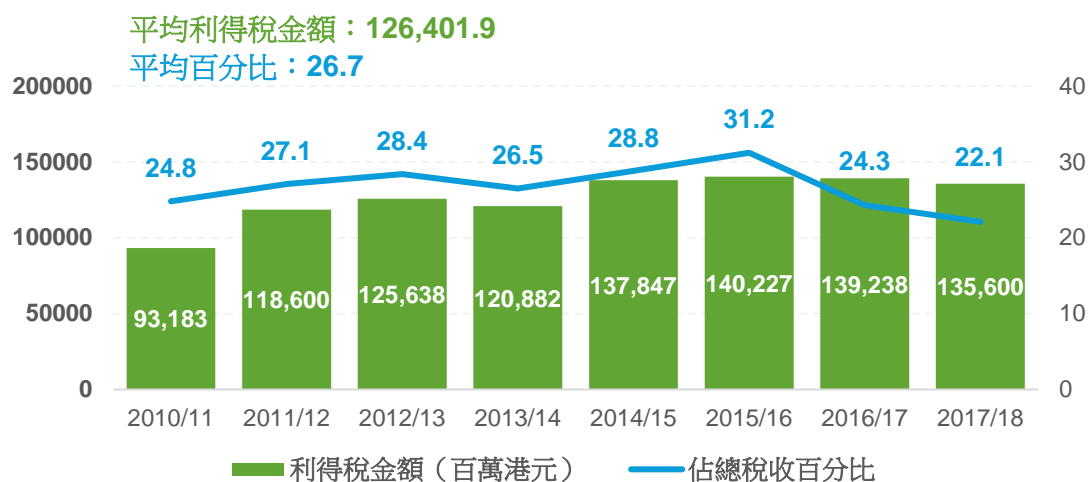
<sup>12</sup>同上

<sup>13</sup>[http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)

#### 4.4 利得稅佔政府庫房三成收入

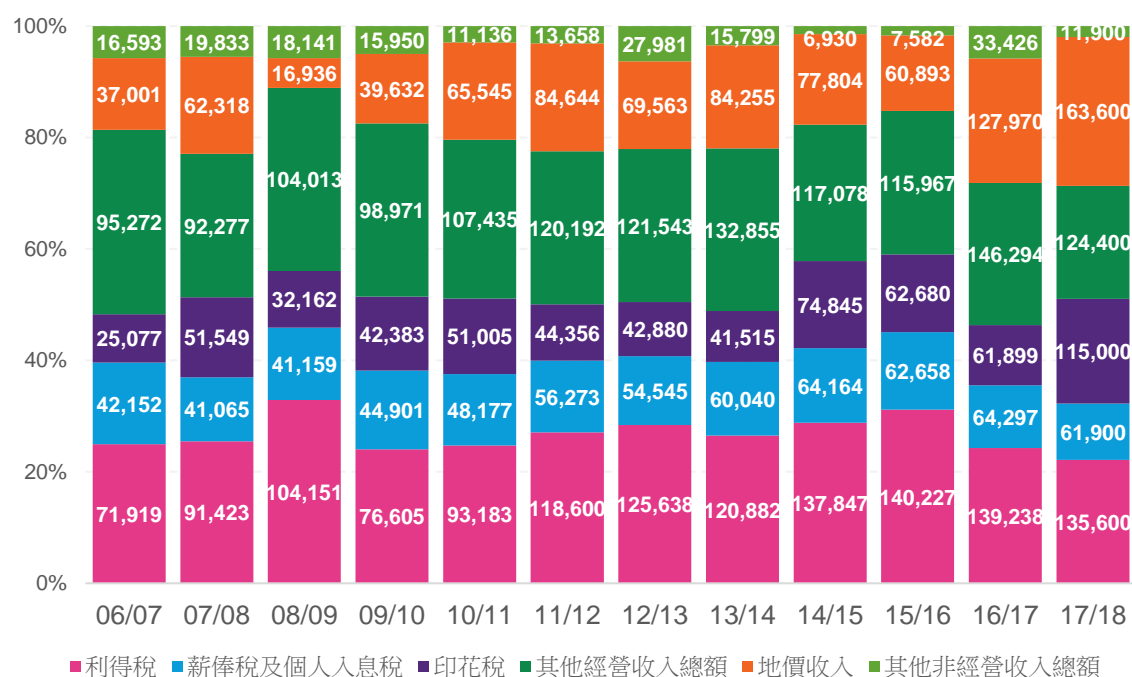
縱使香港的利得稅稅率低企聞名於世，利得稅佔政府總收入的比例卻相當高。2010年至2018年的八個財政年度，利得稅的比例介乎24%至31%之間，平均為26.7%，佔高達三成的政府總收入。

圖表 9 每年利得稅金額(百萬港元)及其佔總收入百分比<sup>14</sup>



數據來源：政府統計處、稅務局

圖表 10 政府收入來源分布<sup>15</sup>



數據來源：政府統計處、稅務局

<sup>14</sup>政府統計處、稅務局

<sup>15</sup>同上



事實上，現時香港利得稅率遠低於經合組織成員國家的平均稅率 24.2%<sup>16</sup>及 G20 國家的平均稅率 28.0%<sup>17</sup>。面對嚴峻的貧富懸殊問題及未來人口老化等挑戰，政府應從積極研究改革稅制，長遠增加收入，為普羅基層市民提供足夠的公共服務。

另一方面，大眾討論之中亦有顧慮增加利得稅率，只會增加企業避稅的機率。樂施會認為，現時港府規管企業稅務透明度不足，令企業有避稅的空間。「避稅」行為主要是指跨國企業利用不同國家稅務差異，將利潤轉移到低稅地區，以減少應繳的稅款。另一方面，沒有充分的透明度，企業的實益擁有人有否繳納公平的稅款亦無從得知。沒有稅務透明度下，企業繳納了多少稅款，有否避稅，政府及公眾無從得知。故此，增加稅務透明度方是杜絕避稅的最重要工作。

---

<sup>16</sup><https://files.taxfoundation.org/20170907092820/Tax-Foundation-FF559.pdf>, 第 6 頁

<sup>17</sup>同上

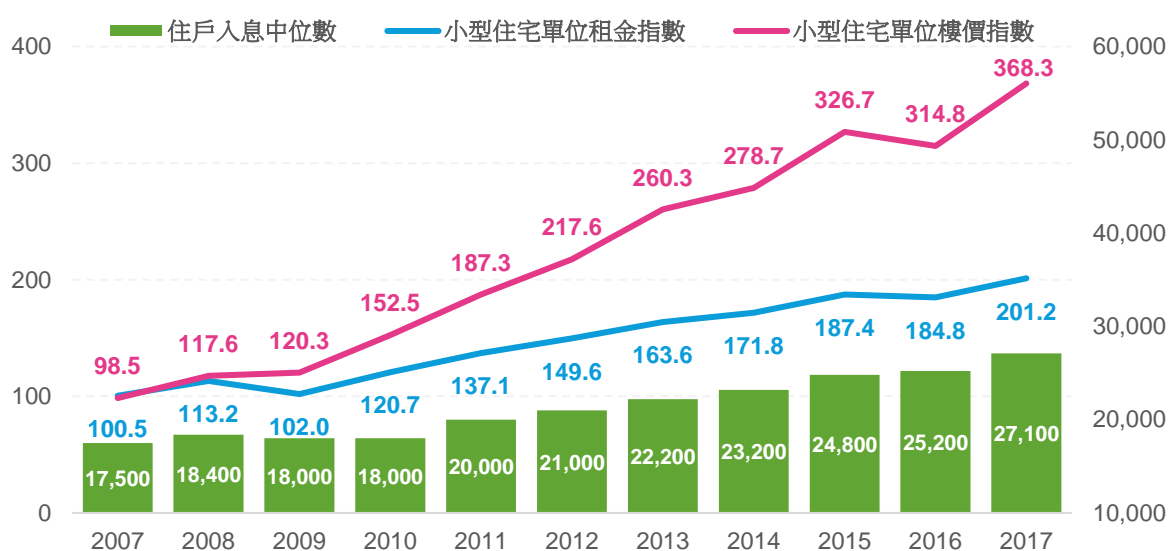
## 5. 誰是貧富懸殊下的受害者？

### 5.1 「劏房」居民

#### 5.1.1 十年間，租金上升逾八成，樓價升逾兩倍

香港獨有的土地、房屋問題，令貧富懸殊問題進一步惡化。2007 年至 2017<sup>18</sup>年間，小型單位樓價及租金分別上升 273.9% 及 100.01%，同期家庭入息中位數只上升 54.8%，樓價和租金升幅是薪金的近 5 倍半和近 2 倍。若在 2007 以 200 萬元購入住宅單位，2017 年單位已升值至 547.8 萬元。一般住戶如何付出勞力也好，入息總未能追上房屋資產上升的幅度。

圖表 11 住戶入息中位數以及小型單位樓價及租金指數(2007 至 2016)



數據來源：差餉物業估價署及香港統計年刊

樓價上升推高租金，租金升幅同樣高於入息中位數升幅，貧窮住戶首當其衝。如下圖所示，在 2004/05 至 2014/15 年度的十年間，住屋開支佔整體開支持續不斷上升，也高於其他發達地區 10% 以上。貧窮住戶也難倖免，居住成本不斷增加令貧窮住戶捉襟見肘<sup>19</sup>。貧窮住戶在沒有選擇下，只能居住於環境惡劣的「劏房」，根據統計處最新調查(2016)顯示，現時全港共有 92,700 間劏房，劏房居民接近 21 萬人<sup>20</sup>，劏房數目及劏房居民數目分別比 2015 年上升 4.3% 及 5%<sup>21</sup>。

<sup>18</sup>以綜合住戶統計調查 2017 第四季數字計算 2017 年的住戶入息中位數。

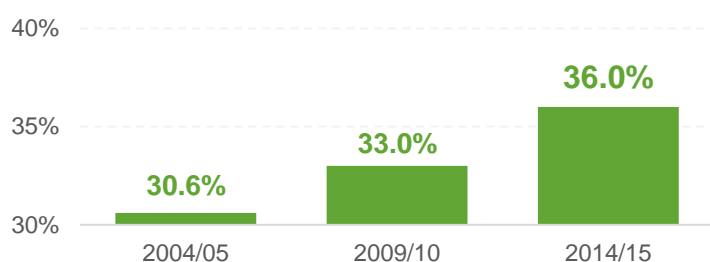
<sup>19</sup>統計處，2014/15 年住戶開支統計調查結果，<https://www.statistics.gov.hk/pub/B71608FB2016XXXXB0100.pdf>

<sup>20</sup>統計處，主題性報告居於分間樓宇單位人士，[https://www.byensus2016.gov.hk/data/16BC\\_SDU\\_report.pdf](https://www.byensus2016.gov.hk/data/16BC_SDU_report.pdf)

<sup>21</sup>統計處，主題性住戶統計調查第 60 號報告書- 香港分間樓宇單位的住屋狀況，

<https://www.statistics.gov.hk/pub/B11302602016XXXXB0100.pdf>

圖表 12 住屋開支佔整體支出百分比

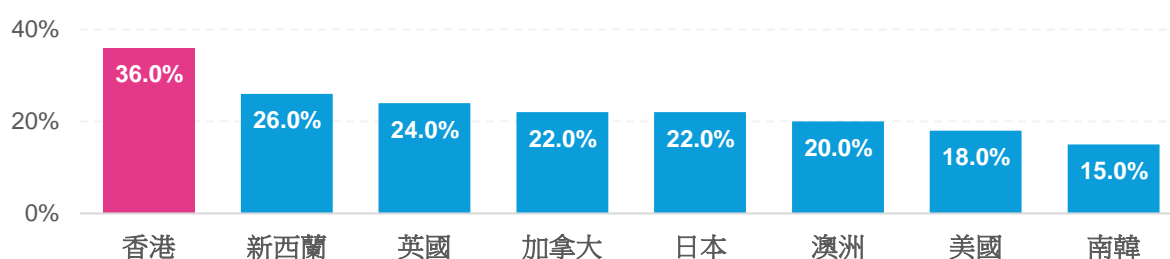


2016 年本港約有 92,700 住戶，合共 209,700 人居於「劏房」



數據來源：住戶開支統計調查結果

圖表 13 發達地區房屋開支佔住戶整體支出百分比<sup>22</sup>



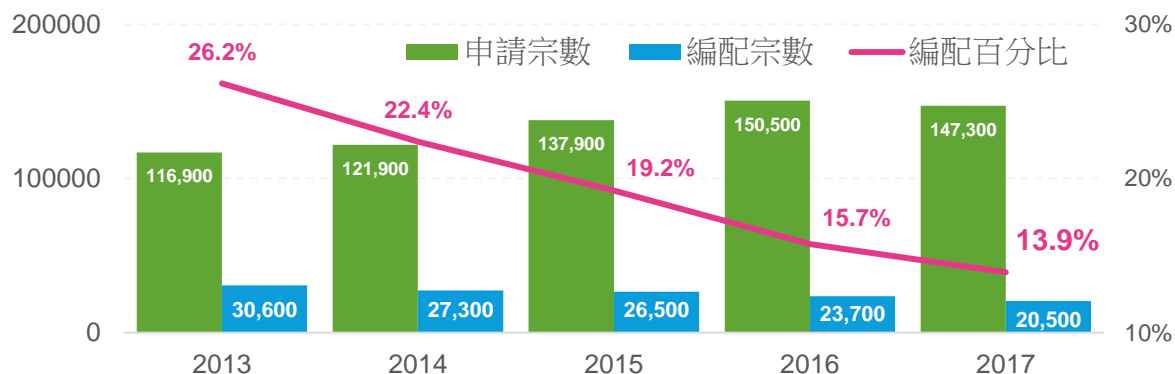
數據來源：經合組織

### 5.1.2 公營房屋興建進度落後，平均輪候時間由 3 年增至 5.3 年

公共租住房屋長久以來能夠有效減輕居住成本，令大多數有需要本港住戶能夠受惠。由於過去房屋政策問題，即使香港政府在 2013 年時訂下「長遠房屋策略」10 年建屋目標，承諾政府將會提供 280,000 個公營房屋單位(包括資產購買及公共租住房屋)。但現時建屋進度落後<sup>23</sup>，預計在 2026 至 27 年間只能興建 236,000 個單位，與目標有嚴重落差。

公營房屋興建進度落後，申請家庭住戶數目不斷增加，獲編配數目卻不斷下跌，平均輪候時間已由過去 3 年延長至 5.3 年(2018 年 6 月底)。貧窮住戶希望透過租住公營房屋改善生活，變得遙遙無期。

圖表 14 公屋申請宗數及編配數目(2013 至 2017 年)



數據來源：香港房屋委員會

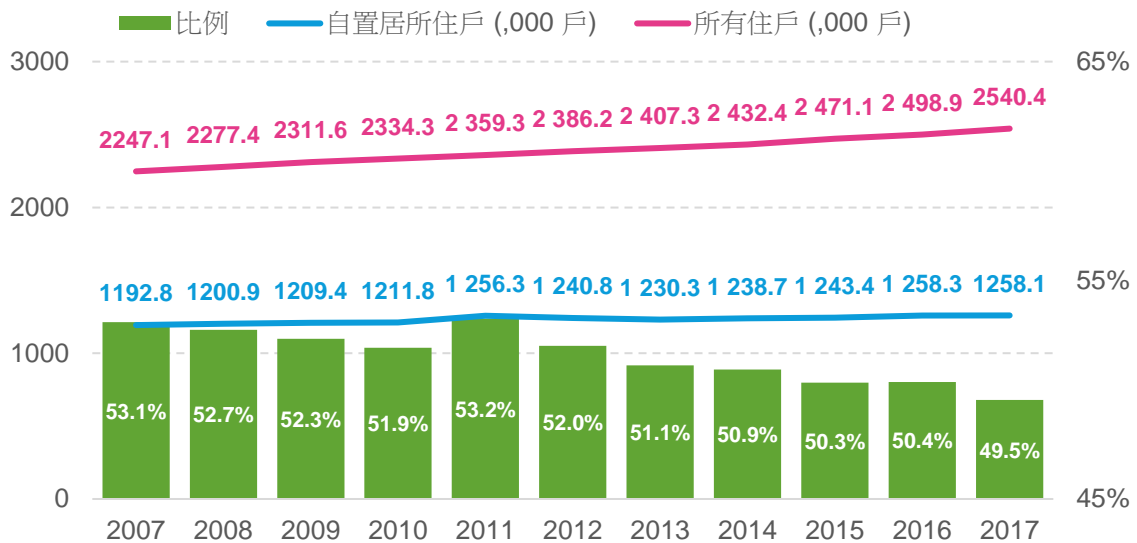
<sup>22</sup><http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/housing/>

<sup>23</sup>[http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS\\_Annual\\_Progress\\_Report\\_2016.pdf](http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2016.pdf)

### 5.1.3 自置居所比例不斷下跌 房屋階梯流動停滯

另一方面，樓價不斷上升令自置居所住戶能受惠於資產不斷升值，然而，薪金增幅遠遠追不上資產增值，沒有資產的貧窮住戶，只能以勞力賺取收入，改善生活的能力有限，更令人擔憂的是，樓價升幅過急，能負擔的人愈來愈少，自置居所佔整體住戶比例不斷下跌，能夠受惠於資產升值的住戶比例越趨減少，因置業可騰出公營房屋的路徑也不通，令房屋階梯流動停滯，進一步將社會推向不平等。

圖表 15 自置居所數量及佔所有住戶的比例(2007 至 2017<sup>24</sup>年)



數據來源：香港統計年刊

### 5.1.4 政府規劃土地不足 公營房屋供應大幅滯後

立法會發展事務委員會土地供應概況資料文件<sup>25</sup>顯示，政府在短中期土地供應措施中，有多幅土地的預計住宅單位供應量中，公營房屋比例均比私營房屋為低，並不符合長遠房屋策略中所建議的 6:4 的比例。

表格 1 政府部分短中期土地供應措施

土地位置	預計可發展面積 (約)(公頃)	預計住宅單位供應量 (個)	公私營房屋比例
前茶果嶺高嶺土礦場	3.29	2,270	1:6
安達臣道石礦場	40	9,410	2:8
前南丫石礦場	20	1,900	4:6

數據來源：立法會發展事務委員會文件

另一方面，部分可供開發的土地之中，因規劃長期延緩令興建公營房屋進度落後。

<sup>24</sup>以綜合住戶統計調查 2017 第四季數字計算 2017 年的住戶入息中位數。

<sup>25</sup><https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/dev/papers/dev20170124cb1-461-1-c.pdf>

上述文件中<sup>26</sup>部分土地如鑽石山綜合發展區，前身為大磡邨早於 2001 年完清拆，可興建 4,050 公營房屋單位，於 2020 年居民才可入住。此外，早前備受爭議的橫洲公屋發展計劃，由原本在 33 公頃的棕地上興建 1.7 萬個公屋單位，到政府最後只建議興建 4,000 個公屋單位<sup>27</sup>。由此可見，政府在規劃公營房屋土地上，大幅滯後及規劃不足，令公營房屋供應量並不能追上社會需要。

我們相信要解決以上問題，政府短期應參考其他國家的經驗，發展不同形式的「社會房屋」，以作基層市民等候上公屋前的過渡性居所。長遠而言，政府應從規劃及開發棕地入手，一方面政府應加快規劃進度，盡快落實各項公營房屋土地規劃及增加公營房屋比例。另一方面，土地供應專責小組已經指出本港部分棕地極具發展潛力<sup>28</sup>，因此，政府應同時積極開發棕地。1 公頃土地大約能夠發展 850 個公屋單位，為 2180 人提供住所<sup>29</sup>。若政府能夠加快開發棕地，只需要開發部分新界棕地，便能為大量家庭提供適切的居所，改善社會不平等。

---

<sup>26</sup>同上。

<sup>27</sup><https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617in01-public-housing-development-plan-at-wang-chau-20161110-c.pdf>

<sup>28</sup>[http://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content\\_1054/Paper\\_05\\_2017.pdf](http://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content_1054/Paper_05_2017.pdf)

<sup>29</sup>以水泉澳邨作為基準，13.3 公頃土地提供了 11,000 個公屋單位，為 29,000 人提供住所。

## 5.2 基層勞工

樂施會一直認為，就業是收窄貧富差距，以致脫貧的有效方法；然而，在目前香港接近「全民就業」的情況下，在職貧窮人口仍然高達 92 萬，反映了本港在勞工待遇及保障方面存在基本的問題。國際勞工組織(ILO)及聯合國可持續發展目標(SDGs 8)均以「體面工作」(Decent Work)作為目標，因為推動勞工得到合理工資、安全的工作環境、完善的職業保障、推動性別平等、集體談判等，有助平衡在職場陷於弱勢的勞工，提高議價能力，長遠有助減少社會不公。

可惜，香港的勞工保障殘缺，實際工資在過去十年只有輕微提升，最低工資水平不足以應付基本生活之餘，升幅亦落後於通脹；強積金對沖仍未取消、外判工面對種種剝削、零散工未獲法例保障、集體談判權立法遙遙無期。

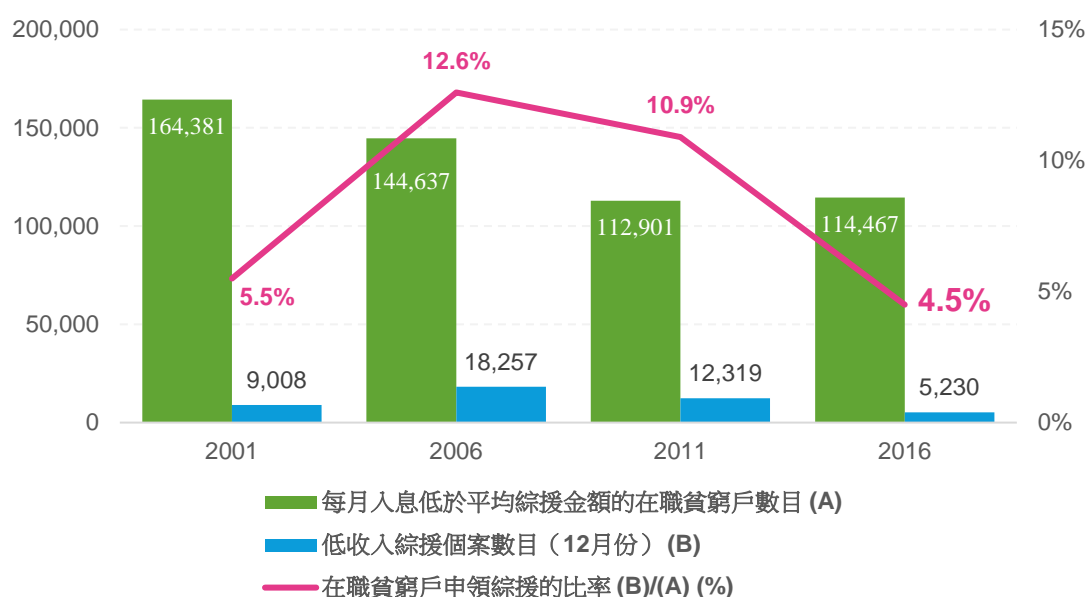
### 5.2.1 在職貧窮戶高達 30 萬 人口超過 92 萬

根據統計處中期人口普查資料，2016 年，在職住戶貧窮率為 15.6%，在職貧窮家庭的數目超過 30 萬戶，總人口達 929,574 人，佔所有貧窮人口達七成(70.4%)。經歷經濟長足發展，與十年前相比僅輕微下跌了 1.1%。

### 5.2.2 近四成在職貧窮戶每月收入低於平均綜援水平

2016 年，在 308,549 個在職貧窮戶中，共有 114,467 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接近四成(37.0%)。然而，在這批估計符合綜援申請資格的在職貧窮戶中，只有 5,230 戶有申領低收入綜援，申領比率只有 4.5%。可見大部分在職貧窮戶仍然希望以工作收入擺脫貧窮。

圖表 16 在職貧窮戶申領綜援的比率(2001 至 2016 年)<sup>30</sup>



數據來源：2001、2011 年人口普查 及 2006、2016 中期人口普查；香港統計年刊 2017

<sup>30</sup>2001、2011 年人口普查 及 2006、2016 中期人口普查；香港統計年刊 2017，  
<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10100032017AN17B0100.pdf>

### 5.2.3 過往十年，實際平均薪金指數僅上升 12.3%

如上節所述，企業應該與員工分享經濟成果，僱員才有機會透過收入增加而收窄貧富差距。根據統計處數據，反映就業人士每月平均收入的名義平均薪金指數由 2008 年 103.4 上升至 2017 年 153.5<sup>31</sup>，升幅達 48.5%；可是，以甲類消費物價指數計算的食物、住屋及交通指數分別上升 22.6%、40.2%及 39.5%<sup>32</sup>。在扣除以綜合消費物價指數計算的通脹影響後，實際平均薪金指數在 2008 至 2017 年 9 年間只增加了 12.3%<sup>33</sup>。數字反映薪酬的升幅大部分被通脹抵消，現時薪金的購買力僅比十年前微升，僱員未能分享經濟成果，生活質素難以提高。

表格 2 食住行甲類消費物價指數與平均薪金指數

	甲類消費物價指數 (2014 年 10 月至 2015 年 9 月 = 100)						所有選定行業名義及實際平均薪金指數變化 (1999 年第一季=100)			
	食品		住屋		交通		名義平均薪金指數		實際平均薪金指數	
	指數	累積變動 %	指數	累積變動 %	指數	累積變動 %	指數	累積變動 %	指數	累積變動 %
2008	86.9		75.7		74.6		103.4		107.8	
2013/	97.7	12.4	99.6	31.6	88.1	18.1	130.9	26.6	114.2	5.9
2017/	106.5	22.6	106.1	40.2	104.1	39.5	153.5	48.5	121.1	12.3

數據來源：消費物價指數年報

### 5.2.4 最低工資兩年一檢，落後於通脹，低於綜援水平

平均薪金購買力只有微升，最低工資購買力更下降。法定最低工資在 2011 年正式實施至今，在兩年一檢的制度下雖然經歷三次調整，但調整幅度仍然落後於同期通脹。根據統計處資料，當時綜合消費物價指數為 82.9(以 2014/15 年為基期)，而現時(2018 年 3 月)的綜合消費物價指數增加至 106.6(以 2014/15 年為基期)，此段期間累積升幅高達 28.6%。按此升幅計算，現時最低工資水平(每小時 34.5 元)的購買力只相當於 2010 年 10 月時的 26.8 元。由此可見，最低工資的升幅一直落後於通脹，現時的最低工資的相應購買力，甚至比 2010 年 10 月更低。

表格 3 綜合消費物價指數、最低工資水平及相應購買力

	綜合消費物價指數 (2014/15 基期)	累積增長率 (%)	最低工資水平 (\$)	相應購買力(\$) (相當於 2010 年 10 月)
2010 年 10 月	82.9		28	28
2018 年 3 月	106.6	28.6%	34.5	26.8

數據來源：統計處

為保持基層僱員的工作意欲，最低工資水平不應低於現有的綜援水平。以 2 人家

<sup>31</sup>按行業主類劃分就業人士名義平均薪金指數，

[https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp210\\_tc.jsp?tableID=022&ID=0&productType=8](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp210_tc.jsp?tableID=022&ID=0&productType=8)

<sup>32</sup>消費物價指數年報 2017、2013 及 2008，

[https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp270\\_tc.jsp?productCode=B1060002](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp270_tc.jsp?productCode=B1060002)

<sup>33</sup>按行業主類劃分就業人士實質平均薪金指數，

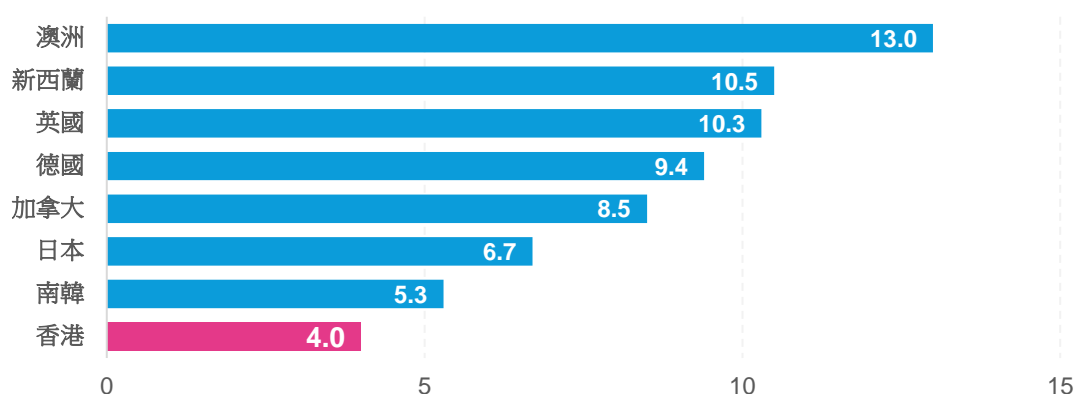
[https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp210\\_tc.jsp?tableID=023&ID=0&productType=8](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp210_tc.jsp?tableID=023&ID=0&productType=8)



庭為例，按 2018 年社會福利署估計平均每月綜援金額為 9,610 元<sup>34</sup>。若以上述需要考慮贍養系數去檢視最低工資的水平，參考《2017 年收入及工時按年統計調查報告》，一名全職非技術工人每星期工時中位數 50.5 小時，以每週工作 6 日計算，每日工時為 8.3 小時。按每月工作 26 天計算，相應的時薪水平應為：9,610 元 / 8.3 小時 / 26 日 = 44.5 元。可見現時最低工資水平不但不足以應付工人及其家庭的基本生活需要，甚至遠低於綜援水平，長遠可能減低低薪工人繼續以工作脫貧的動力。

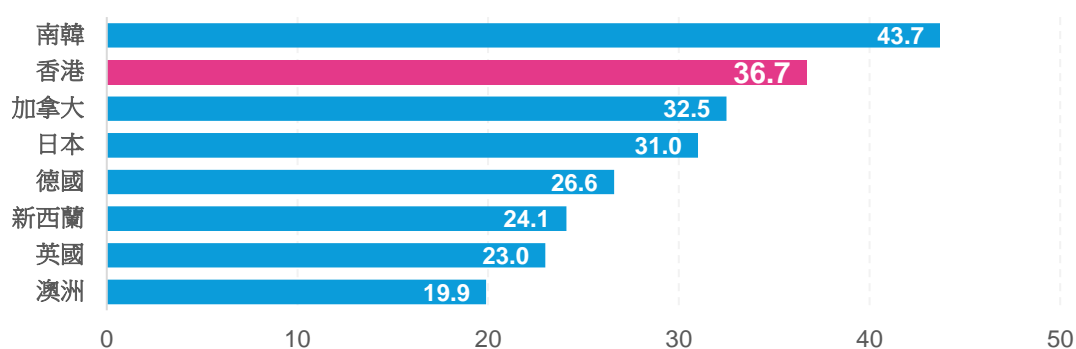
相比於其他已發展國家，香港的法定最低工資可謂少得可憐，購買力也相當低。如果我們按照《經濟學人》每半年調查一次的「巨無霸指數」所得數據計算，與部分已發展國家比較，一般工人需工作多長時間才能掙得買一個麥當勞巨無霸，在 2016 年按最低工資計算，香港工人平均需工作 36.7 分鐘才賺到足夠工資買一個漢堡包，購買力非常之低，僅高於南韓的 43.7 分鐘<sup>35</sup>。

圖表 17 發達地區最低工資時薪(2016 年) (美元)



數據來源：經濟學人

圖表 18 發達地區購買一份麥當勞巨無霸所需的基本工資工作時間(分鐘)(2016 年)



數據來源：經濟學人

<sup>34</sup>立法會福利事務委員會，綜合社會保障援助計劃，2018 年 2 月 12 日，  
<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ws/papers/ws20180212cb2-812-7-c.pdf>

<sup>35</sup><https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RMW>;  
[https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp270\\_tc.jsp?tableID=052&ID=0&productType=8](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp270_tc.jsp?tableID=052&ID=0&productType=8);  
[https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so210\\_tc.jsp](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so210_tc.jsp); <http://www.economist.com/content/big-mac-index>



## 5.2.5 推動生活工資，保障基本生活需要

有見最低工資水平不足以應付生活開支，部分國家陸續出現「生活工資」運動。所謂生活工資，是一個能滿足工人及其家庭基本生活需要的工資水平；滿足均衡營養的飲食需要、合理的居住空間、適當的社交生活、基本的學習及醫療需要等。對於僱主而言，最低工資只是保障「僱員的工資不會太低」，工資水平是否足夠生活，往往不是僱主考慮之列。「生活工資」正彌補了「最低工資」概念上的不足，兩者的最大分別，是在於前者多屬於僱主自願提供，後者則由政府立法規管。

世界各地的生活工資運動，當中以英國的運動成就最大。英國的生活工資運動早在 2001 年開始，當時在倫敦的民間團體發現，不少居民即使每天做兩份相等於最低工資水平的工作，收入仍不足以應付基本生活需要，更要面對工時過長，犧牲照顧家庭的時間、甚至健康等問題。有見及此，當地團體與工會、人力資源顧問、以及認同生活工資概念的僱主商討，建立推動生活工資的平台；在 2011 年，一直推動英國生活工資運動的民間團體正式成立 Living Wage Foundation，進一步建立認證制度，在英國各地(包括蘇格蘭、愛爾蘭及威爾斯等地)繼續推廣生活工資。目前已經有接近 4,000 名僱主獲得認證，包括政府部門、社福機構、公營醫療系統、服務承辦商、跨國大型企業等，承諾向屬下員工(包括直屬員工、合約員工及外判工)支付生活工資。現時英國的法定最低工資水平為每小時 7.5 鎊<sup>36</sup>(約港幣 78 元)，倫敦地區的生活工資水平為每小時 10.2 鎊(約港幣 106 元)、倫敦以外地區的生活工資則為每小時 8.75 鎊(約港幣 91 元)<sup>37</sup>，生活工資水平由獨立機構每年按物價而計算出來。

有調查顯示，香港是全球生活成本最高的地區之一，生活開支對基層家庭的壓力可想而知。面對不斷上升的物價及租金，當最低工資並不足以應付生活開支，基層勞工只好透過長時間工作以賺取足夠的收入。然而，長工時犧牲的是勞工自由、健康及帶來其他家庭問題，而本港企業其實有足夠條件為員工提供生活工資。

## 5.2.6 政府外判制度造就剝削

需要帶頭改善勞工待遇的是政府，為了節省成本，香港政府自 1997 年起，以外判形式讓私營機構參與提供公共服務。縱使政府透過「標準僱傭合約」規定服務承辦商列明每月工資水平、工作時數、發放工資的方法等；但對於非技術外判工人而言，在「價低者得」的外判制度下，往往只能領取法定最低工資。

樂施會在 2017 年 1 月舉辦「勞力是 #窮得只剩份工」視覺藝術展覽<sup>38</sup>，深入探討外判工面對的種種剝削。基層外判工除了工資偏低，更需要對面工作環境惡劣、缺乏足夠工作裝備、工作年資不獲累積、被無良僱主迫簽「假自僱」合約、以及被拖欠遣散費及長期服務金等問題。

政府資料顯示，在 2016/17 年度，單是食物環境衛生署<sup>39</sup>及康樂及文化事務署<sup>40</sup>

<sup>36</sup><https://www.gov.uk/national-minimum-wage-rates>

<sup>37</sup><https://www.livingwage.org.uk/calculation>

<sup>38</sup><http://povertyfulltime.oxfam.org.hk>

<sup>39</sup>[http://www.fehd.gov.hk/tc\\_chi/legco/2017-18/FHB\(FE\)360.pdf](http://www.fehd.gov.hk/tc_chi/legco/2017-18/FHB(FE)360.pdf)

<sup>40</sup><https://www.lcsd.gov.hk/en/common/images/b5/doc/2017/HAB529-c.pdf>

共聘請超過二萬名外判工人，當中超過一半從事清潔、保安、園藝、場地管理等工種。早有學者表示，政府非外判二級工人月薪約為 12,000 元，同工種的外判工則只有 7,000 至 8,000 月薪，工資水平一般相差三至四成<sup>41</sup>；更有工人在最低工資水平上調之後，被外判服務承辦商扣減工時，工作量沒減少，實際工資不增反減<sup>42</sup>。

以政府外判清潔工為例，不少調查指出，除大部分外判清潔工時薪僅為最低工資外<sup>43</sup>，工友更需要自資購買工作物資、缺乏合理午膳及休息時間、甚至需要在垃圾站、公廁休息室等惡劣環境下用膳<sup>44</sup>。政府作為全港最大的僱主，將公共服務外判後卻未能有效保障工人權利，令人極度失望。

本年度施政報告提及會為檢討外判制度設立跨部門小組，檢討外判工作的勞工保障，料於今年第三季提出具體方案。我們期望小組能夠準確了解及探討現時外判工遇到的問題，並在制度及政策上改善，以保障基層市民的生活。

### 5.2.7 確立法定集體談判權利，保障勞資雙方權益

跟據國際勞工組織的資料，包括比利時、芬蘭、荷蘭、挪威、西班牙、瑞士及瑞典等 46 個國家簽訂了《集體談判公約》(Collective Bargaining Convention)，保障工人的集體談判權利<sup>45</sup>。

香港在 1997 年 6 月由當時的立法局通過《僱員代表權、諮詢權及集體談判權條例草案》保障工友享有集體談判的權利。可是相關法例於同年 10 月 29 日被臨時立法會通過廢除後，至今一直未有再就立法保障勞工集體談判權展開任何工作，工人的權利被削弱，與資方的議價能力大幅下降，是其中一個做成不平等的主要原因。

然而，工人團結向僱主爭取改善待遇在香港時有發生，部份企業的職員工會(如國泰航空公司空中服務員工會、太古飲料工會)在代表勞方向資方談判中扮演關鍵角色，分別成功爭取改善薪酬待遇<sup>46</sup>以及反對推行外判制度<sup>47</sup>等。在沒有集體談判權的保障下，勞方往往被壓迫至忍無可忍，只能透過發起工潮才有機會迫使資方返回談判桌。確立法定集體談判權，除了使勞資雙方有更為對等的談判權利外，同時降低了資方因勞方發起罷工而帶來的經濟損失的機會；有助勞資雙方建立更好的合作關係，減少不公平情況，帶來雙贏局面。

<sup>41</sup>[https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web\\_tc/article/20160606/s00001/1465152761711](https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20160606/s00001/1465152761711)

<sup>42</sup><https://hk.news.yahoo.com/%E6%9C%80%E4%BD%8E%E5%B7%A5%E8%B3%87%E6%98%A8%E5%A2%9E-%E9%83%A8%E5%88%86%E6%B8%85%E6%BD%94%E5%B7%A5%E5%8F%8D%E6%B8%9B%E8%96%AA-231109729.html>

<sup>43</sup><https://www.hk01.com/%E6%B8%AF%E8%81%9E/116776/%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%B8%85%E6%BD%94%E5%B7%A5%E5%BE%85%E9%81%87%E5%B7%AE-%E5%83%85%E5%BE%97%E6%9C%80%E4%BD%8E%E5%B7%A5%E8%B3%87-%E5%9C%98%E9%AB%94%E5%80%A1%E6%AA%A2%E8%A8%8E%E5%A4%96%E5%88%A4%E5%88%B6%E5%BA%A6>

<sup>44</sup><https://www.hk01.com/%E6%B8%AF%E8%81%9E/111559/%E6%B8%85%E6%BD%94%E5%B7%A5%E7%9A%84%E5%80%8B%E6%82%B2%E6%AD%8C-%E8%B2%BC%E9%8C%A2%E6%89%93%E5%B7%A5%E6%9C%AA%E7%AE%97%E6%85%98-%E5%9D%90%E4%B8%8B%E4%BC%91%E6%81%AF%E7%94%9F%E6%80%95%E8%A2%AB%E6%8A%95%E8%A8%B4>

<sup>45</sup>[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312299](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312299)

<sup>46</sup><https://hk.news.appledaily.com/local/daily/article/20171104/20203933>

<sup>47</sup>[http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article\\_id=892&cat\\_id=8](http://www.hkctu.org.hk/cms/article.jsp?article_id=892&cat_id=8)

## 5.3 貧窮婦女

近年財富高度集中在少數人手中，社會、經濟愈趨不平等，女性受到的影響更大。現時全球女性平均收入也低於男性，而香港的兩性收入差距比大多數發達地區還要大，加上本地女性勞動參與率低，都顯示本地性別平等的情況並不如很多香港人的想像般好以貧窮婦女的情況更為嚴峻。她們很多時因為家庭崗位限制而不能外出工作，或只能選擇工作時間較短的兼職工作，因此不少都集中從事最低薪、最無保障及零散的工作，無助脫貧。

### 5.3.1 全球兩性收入差距為 14.1% 香港兩性收入相差超過兩成

根據經合組織於 2012 至 16 年的統計<sup>48</sup>，現時全球女性平均收入也低於男性，兩性平均收入中位數差距為 14.1%。而在 2016 年的香港，兩性收入差距為 22.2%<sup>49</sup>。將香港與部分發達國家及地區比較，香港兩性收入差距遠高於加拿大、英國、澳洲、新西蘭等發達國家，僅比南韓(36.7%)為低。

圖表 19 發達地區的兩性收入中位數差距(%)



數據來源：經合組織

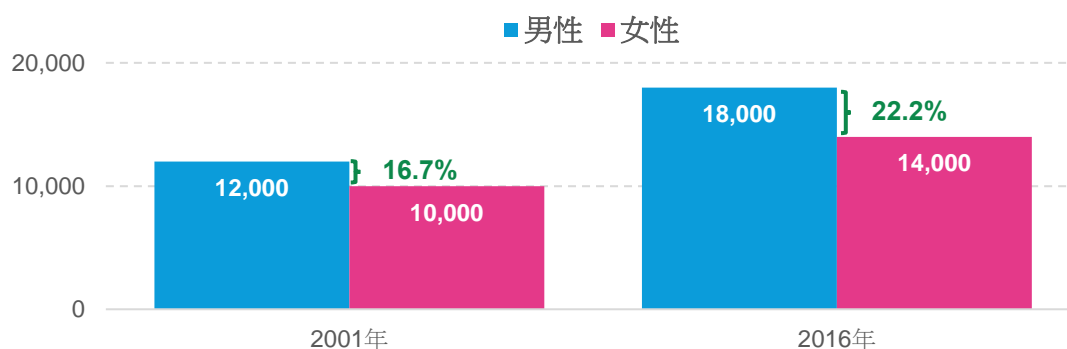
再者，回顧過去 15 年來的兩性就業收入的數據，差距正在不斷加劇。由 2001 年差距為 16.7%，明顯增加至 2016 年的 22.2%<sup>50</sup>，差距擴大了三分之一。。

<sup>48</sup>OECD (2017), Gender wage gap (indicator). doi: 10.1787/7cee77aa-en (Accessed on 23 November 2017)。兩性收入差距意指兩性之間收入中位數差別之於男性收入中位數的比率。數據指向全職及自僱員工。

<sup>49</sup>香港的女性及男性主要統計數字，P.283, 表 5.8A 按年齡組別及性別劃分的就業人士每月就業收入中位數（不包括外籍家庭傭工），<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11303032017AN17B0100.pdf>

<sup>50</sup>香港的女性及男性主要統計數字，P.283, 表 5.8A 按年齡組別及性別劃分的就業人士每月就業收入中位數（不包括外籍家庭傭工），<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11303032017AN17B0100.pdf>

圖表 20 按性別劃分的就業人士每月就業收入中位數(不包括外籍家庭傭工)<sup>51</sup>

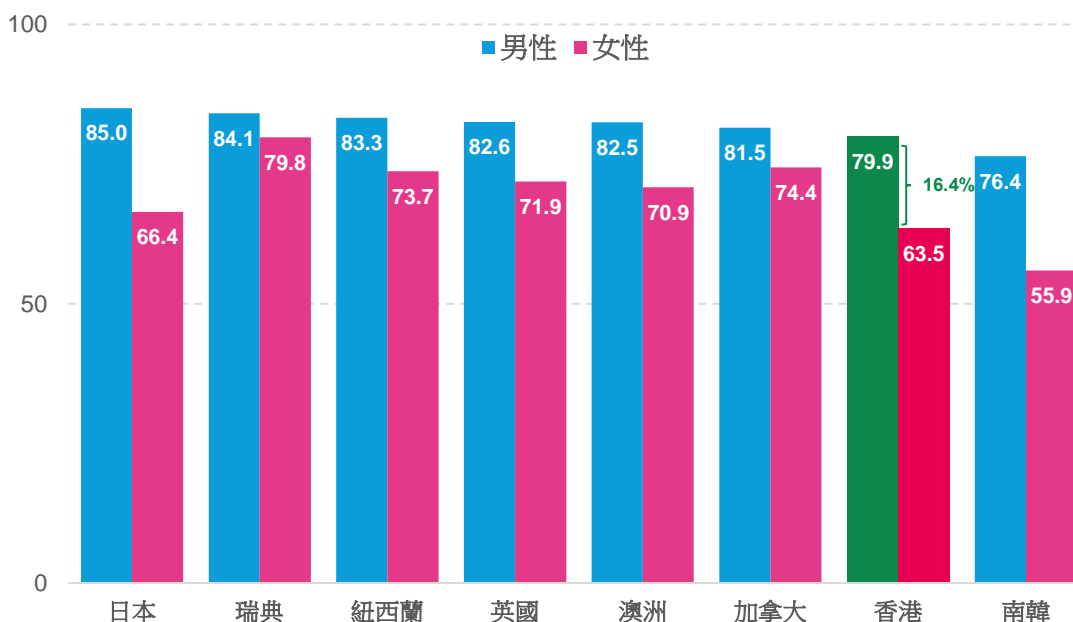


數據來源：各年收入及工時按年統計調查

### 5.3.2 香港女性勞動參與率在發達地區中偏低

女性的弱勢經濟地位不只體現在工資差距上，由於世界上多數地方的社會仍然認為女性應該比男性肩負更多料理家居、照顧家中小童和長者的責任，女性的勞動參與率仍然較男性為低。在 2016 年，香港以及所有發達國家及地區的女性的勞動參與率也低於男性，香港的女性勞動參與率為 63.5%，是發達國家及地區中較低之一，只高於南韓(55.9%)<sup>52</sup>。

圖表 21 發達地區 15 至 64 歲人口的兩性勞動參與率(2016 年)<sup>53</sup>



數據來源：經合組織

<sup>51</sup>政府統計處

<sup>52</sup><https://stats.oecd.org>; <http://www.statistics.gov.hk/pub/B11303032017AN17B0100.pdf>

<sup>53</sup>國際勞工組織，2016 年

表格 4 發達地區 15 至 64 歲人口的兩性勞動參與率及差距(2016 年)<sup>54</sup>

	男性	女性	差距
南韓	76.4%	55.9%	20.5%
香港	79.9%	63.5%	16.4%
日本	85.0%	66.4%	18.6%
澳洲	82.5%	70.8%	11.7%
英國	82.6%	71.9%	10.7%
新西蘭	83.3%	73.7%	9.6%
加拿大	81.5%	74.4%	7.1%
瑞典	84.1%	79.8%	4.3%

數據來源：國際勞工組織

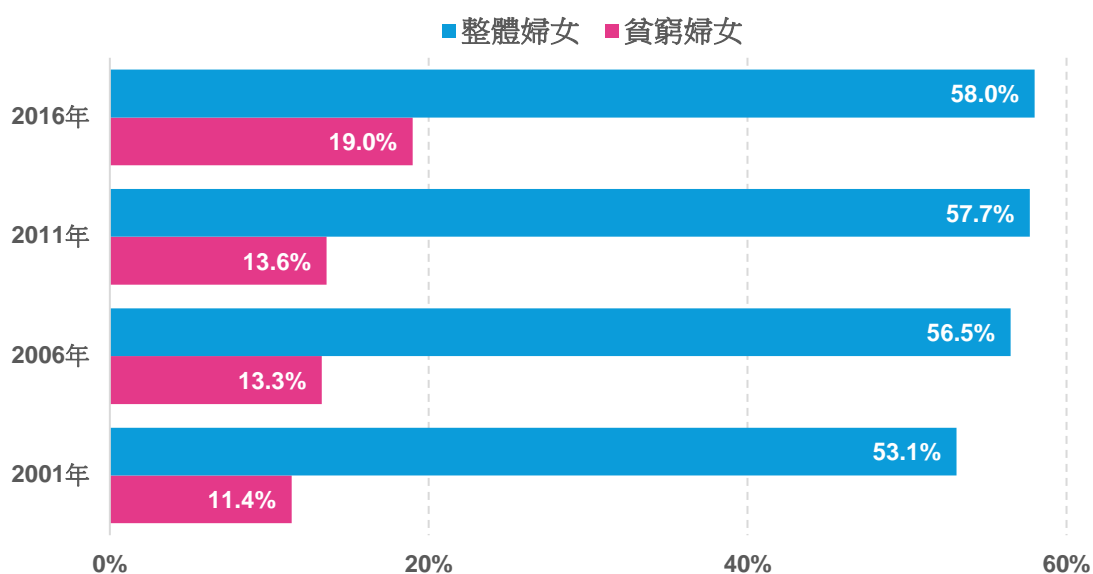
比較兩性勞動參與率的差距，兩性關係高度平等的瑞典差距上只有 4.3%，香港的差距則是 16.4%，雖然仍優於南韓和日本，但差距比大多數發達地區為大，減少女性脫貧機會。

### 5.3.3 貧窮婦女勞動參與率更低，少於兩成人口

就本地女性勞動參與率，我們發現貧窮住戶女性勞動人口參與率只有 19.8%，較一般住戶女性 51.2% 少 31.4 百分點。

當貧窮戶中有 2 歲以下兒童，女性的勞動參與率更跌至 19%。相反，整體住戶有 2 歲以下兒童，女性勞動參與率也維持在 58%，比貧窮婦女高出 39 百分點。由此可見，貧窮家庭的婦女大多因要照顧家庭，未能外出工作，因此這類住戶的勞動參與率亦相對一般住戶更低。

圖表 22 育有兩歲或以下子女的婦女就業率 (%)



數據來源：統計處

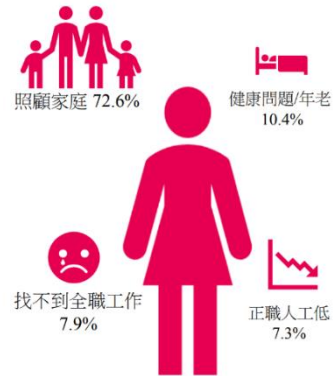
<sup>54</sup>國際勞工組織，2016 年



### 5.3.4 近十五萬零散工，六成為婦女

女性，尤其是貧窮婦女，往往因為家庭重擔而不能外出工作，或只能選擇工時較短的兼職工作，這限制婦女工作的選擇，以致她們多集中從事最低薪、無保障及零散的工作。

根據本港《僱傭條例》，連續性合約受僱是指僱員連續受僱於同一僱主連續 4 星期或以上，而每星期最少工作 18 小時，其僱傭合約便屬「連續性合約」。如僱員是按連續性合約受僱，並符合條例訂明的相關條件，才可享有僱傭福利，包括休息日、有薪法定假日、年假、有薪產假、疾病津貼、遣散費及長期服務金等。如不屬於連續性僱傭合約，即「零散工」或俗稱非「4.18」僱員，其在統計時為其僱主連續工作少於四星期及/或每星期工作少於 18 小時或以上，則以上保障全無。根據統計處數據，2016 年在私營機構從事非「連續性僱傭合約」的人口 149,800，較 2001 年增加了 16.4%<sup>55</sup>。當中女性達 89,100 人，佔 59.5%，較 2014 年的 57.2% 為多。



### 5.3.5 逾八成零散工無勞工保障

樂施會的《低收入零散工概況調查》(2017)發現，逾八成零散工表示無勞工保障，包括沒有病假、代通知金、法定假日薪酬、疾病津貼、有薪年假、長期服務金、遣散費及年終酬金等。縱使法例規定所有僱主必須為僱員投購工傷補償保險<sup>56</sup>及安排該僱員參加強積金計劃<sup>57</sup>，可是仍有分別高達78%及75%受訪者表示他們不獲上述兩項保障。這很大程度與其僱傭關係有關。零散工在職場上陷於弱勢，面對僱主沒有議價能力，假使僱員被要求成「自僱」人士，雖然僱員與僱主依舊存在僱傭關係，「僱主」便不需提供工傷補償及強積金。

樂施會建議當局應放寬「4.18」的定義，改為僱員每月工作 72 小時便應受《僱傭條例》保障；並訂出相關時間表，以全面保障從事「零散工」的從業員可享有法定勞工保障。政府亦應同時研究日本、南韓、新加坡及台灣等亞洲經濟富裕地區，以按工時比例計算僱員保障的做法，讓貧窮婦女可獲得基本的勞工保障。此外，應加強對僱主及僱員的教育，讓僱主、僱員認識《僱傭條例》規定下僱員應有的保障。勞工處亦應加強巡查，檢控沒有投購足夠工傷保險，和為合資格僱員安排強積金的僱主，並教育僱主讓他們知道履行《僱傭條例》的重要性，遏止他們剝削員工的權利。

<sup>55</sup>統計處。2012-2016。《收入及工時按年統計調查》

<sup>56</sup>本港《僱員補償條例》規定，不論合約期或工作時數長短、全職或兼職、長工時還是臨時工，所有僱主必須為僱員投購工傷補償保險。

<sup>57</sup>法例規定，就以兼職形式聘用的僱員而言，不論其實際工作日數或時數為多少，只要僱傭關係達 60 日或以上，僱主就必須安排該僱員參加強積金計劃。

表格 5 亞洲地區兼職僱員享有的法定僱傭福利比較<sup>58</sup>

	日本	南韓	新加坡	台灣	香港
兼職工定義	每周指定工時少於全職員工	每周工作時數少於全職員工	每周工作 35 小時以下	沒有明確定義	工時少於「4.18」
工資保障	✓	✓	✓	✓	✓
有薪休息日	✓	每周工作 15 小時以上	✓	✓	×
有薪年假	✓		做滿三個月，按比例計算	✓	×
有薪法定假日	×	✓	✓	✓	×
有薪病假	×	×	✓	✓	×
有薪產假	✓	✓	✓	✓	×
有薪待產假	×	✓	✓	✓	×
解僱遣散保障	✓	✓	✓	按比例計算	×

數據來源：立法會人力事務委員會

### 5.3.6 缺乏統一的墟市政策

《2016 年香港貧窮情況報告》指出，貧窮人口多集中在五大區，包括深水埗、觀塘、葵青、北區及元朗，以上地區貧窮率分別為 16.8%、16.2%、16.4%、18.7% 以及 16.8%，比本港平均貧窮率 16.3% 為高。此外，《2016 年中期人口普查》亦發現，有關地區的女性勞動參與率都較全港平均數 54.4% 為低，包括觀塘的 51.3%、葵青的 52.1%、北區的 49.4% 及元朗的 51.7%，只有深水埗的 54.5% 與平均數相近。數字反映，這些地區低收入家庭都有沉重的照顧壓力，更多家長，特別是婦女，因需要照顧年幼子女，而未能全職或外出其他地區工作，但區內又缺乏配合其家庭崗位的工作，加劇貧窮問題。

特首林鄭月娥在競選政綱中曾提及，要「促進地區發展，包括研究在各區增設特色墟市」。但到目前為止，有關建議只聞樓梯響，未有實質措施落實。多年來，有關政策經常被批評需要「過五關斬六將」，民間團體及市民如要申辦墟市，必須經過繁複的程序及冗長時間，申請過程涉及地政署、食衛局、區議會、康文署等不同的政府部門，但它們各自為政，令團體無所適從及卻步。

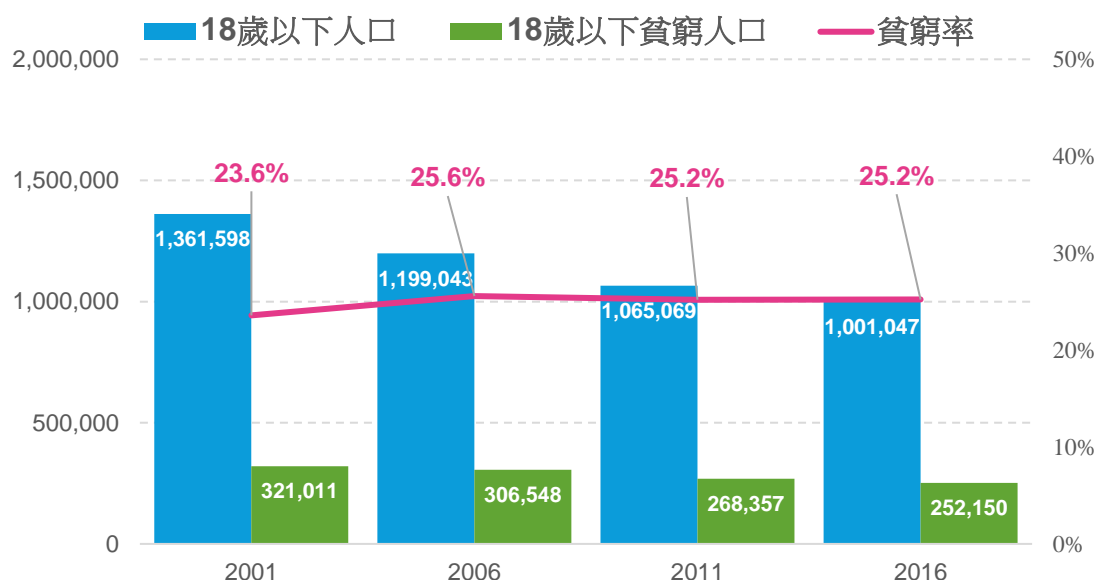
「墟市」不單有效為基層家庭創造謀生空間，還讓需兼顧家庭的婦女可透過墟市擺賣幫補家計，紓緩經濟壓力，達致扶貧效果。政府宜寬鬆對待墟市經濟，在不影響環境衛生、食物安全等的情況下，應盡量協助墟市營運者與相關政府部門聯繫。

<sup>58</sup>立法會秘書處資料研究組，2017 年 5 月，《香港連續性合約及其僱傭福利的回顧》。

## 5.4 貧窮兒童

2016 年有超過 25 萬 18 歲以下的貧窮兒童，貧窮率為 25.2%，即每 4 個兒童之中，便有 1 人陷於貧窮。

圖表 23 18 歲以下人口及貧窮率



數據來源：統計處

兒童是香港未來的棟樑，政府投放資源於兒童服務，最大的受益者就是本港整體，也有助減少跨代貧窮的問題。現時，部分家庭生活於貧窮當中，婦女有需要外出工作，幫補家計，因此極需要當局所提供的幼兒照顧服務；然而目前當局所提供的幼兒照顧服務嚴重不足，當中尤其是以 0 至 2 歲的幼兒照顧服務最為缺乏，令不少兒童無法得到妥善的照顧。2016 年，平均 148 位 0 至 2 歲幼兒只有一個全日制資助的幼兒照顧名額，部份地區，尤以離島、大埔、西貢、葵青及黃大仙等情況為嚴重。香港生活負擔極重，為了讓子女有更好的生活，有部份婦女需要選擇外出工作，但社區幼兒照顧服務不足，令婦女選擇受限，無法改善孩子的生活環境，間接令兒童將繼續生活在貧窮之中，造成惡性循環。

### 5.4.1 幼兒照顧服務供應嚴重不足

在 2016 年，照顧 0 至 2 歲幼兒的受資助全日制照顧服務名額只有 1,103 個，全港大概每 148 名 0 至 2 歲幼兒才有一名獲分配托管服務。



表格 6 0 至 2 歲或以下幼兒人口及相關幼兒照顧名額的資料及比例

2016 年 全港的全日制 0-2 歲幼兒照顧 名額 <sup>59</sup> (A)	2016 年 全港 2 歲或以下幼兒人口 (B)	(A):(B)比例
1,103	162,779 人 <sup>60</sup>	1:148

數據來源：統計處，財政預算案政府回覆問題

針對 0 至 2 歲以下的幼兒照顧，現時此類服務主要由受資助的獨立幼兒中心（前稱日間育嬰院）及部分幼稚園暨幼兒中心提供。過去十年，受資助的獨立幼兒中心的全日制的照顧服務名額一直維持於 700 個左右，使用率一直高企，近五年的平均使用率基本上達到 100%。另外，部分幼稚園暨幼兒中心亦有提供 300 多個 0 至 2 歲全日制的幼兒照顧服務，總結自 2010 年的情況，除了部份地區（如東區）有餘額外，其餘地區的使用率都是接近爆滿。

2017 施政報告中提出政府將在 2018 至 19 年度起在北區、觀塘區、葵青區及沙田區共增加約 300 個資助獨立幼兒中心全日制名額<sup>61</sup>，從增長比例而言是一大突破，然而對於全港的幼兒數目而言，仍相當不足。因此，當局不應以「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的方法處理幼兒照顧服務供應不足的問題。

表格 7 受資助獨立幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心的全日制 0 至 2 歲一名額及使用率

財政年度	受資助獨立幼兒中心 名額(只提供全日制) <sup>62</sup>	平均使用率	幼稚園暨幼兒中心 全日制名額 <sup>63</sup>	平均使用率
2010-2011	690	98%	339	75%
2011-2012	690	99%	341	76%
2012-2013	690	100%	353	79%
2013-2014	690	100%	341	79%
				(餘額大部份位 於東區/灣仔)
2014-2015	722	99%	341	77%
				(餘額大部份位 於東區)
2015-2016	736	100%	367	76%
				(餘額大部份位 於東區)
2016-2017	738 (修訂預算數字)			

數據來源：統計處，財政預算案政府回覆問題

#### 5.4.2 各區分配極不平均

政府資助的 0 至 2 歲幼兒照顧名額與人口的比例完全不符，尤以大埔(1:437)、葵青(1:359)、西貢(1:314)和黃大仙(1:260)尤甚。離島區更加是完全沒有任何獨立幼兒中心以及幼稚園暨幼兒中心的名額。

<sup>59</sup>2015-2016 受資助獨立幼兒中心名額和幼稚園暨幼兒中心的全日制名額之和：736+367=1103

<sup>60</sup>2016 Population By-census, Census and Statistics Department.

<sup>61</sup>2017 施政報告第 136 項，[https://www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/policy\\_ch04.html](https://www.policyaddress.gov.hk/2017/chi/policy_ch04.html)

<sup>62</sup>2010-2012 [http://www.leqco.gov.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](http://www.leqco.gov.hk/yr12-13/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf) 第 16 節 LWB(W) - 第 868 頁

2012-13 <https://www.budget.gov.hk/2014/chi/pdf/chead170.pdf>

2013-14 <https://www.budget.gov.hk/2015/chi/pdf/chead170.pdf>

2014-2015 <https://www.budget.gov.hk/2016/chi/pdf/chead170.pdf>

2015-2017 <https://www.budget.gov.hk/2017/chi/pdf/chead170.pdf>

<sup>63</sup>2010-2013 [http://gia.info.gov.hk/general/201311/06/P201311060524\\_0524\\_119972.pdf](http://gia.info.gov.hk/general/201311/06/P201311060524_0524_119972.pdf)

2013-2016 [http://www.leqco.gov.hk/yr15-16/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](http://www.leqco.gov.hk/yr15-16/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf) 第 20 節 LWB(WW) - 第 1655 頁

規劃署制定的《香港規劃標準與準則》當中，大部分公共設施是按人口比例規劃，昔日政府亦曾規定每 2 萬人的社區，需設立一間 0 至 6 歲的幼兒中心；但現時，當局只會視乎個別地區的情況，包括估計需求、社會經濟情況、地區特色，以及其他機構所提供的幼兒支援服務而定<sup>64</sup>，往往錯估需求，令部分地區的幼兒照顧中心嚴重不足。

過去數年，有不少年輕夫婦遷到新發展區居住，但相關地區缺乏有關服務，例如在屬於西貢區的將軍澳，區內沒有提供任何全日制獨立幼兒中心；屬於離島區的東涌，全日制獨立幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心的名額更完全欠奉。這些新發展區公屋數量眾多，亦居住不少兒童，在缺乏托兒等照顧服務下，基層家庭不能出外工作，導致貧窮問題延續。

表格 8 0 至 2 歲全日制幼兒照顧名額與幼兒比例(分區)(2015 至 2016 年)

分區/名額	獨立幼兒中心 <sup>65</sup>	幼稚園暨幼兒中心 <sup>66</sup>	全日制幼兒照顧	2 歲或以下幼兒人口(2016) <sup>67</sup>	比例
中西區	48	0	48	4345	1:91
東區	64	60	124	12234	1:99
離島區	0	0	0	4199	沒有服務
九龍城	64	32	96	9618	1:100
葵青	32	0	32	11494	1:359
觀塘	0	72	72	14335	1:199
北區	48	0	48	7531	1:157
西貢	0	36	36	11318	1:314
沙田	70	0	70	13815	1:197
深水埗	62	16	78	10133	1:130
南區	0	30	30	6405	1:214
大埔	0	14	14	6115	1:437
荃灣	76	24	100	7492	1:75
屯門	64	0	64	10187	1:159
灣仔	48	32	80	3122	1:39
黃大仙	0	31	31	8051	1:260
油尖旺	96	0	96	7461	1:78
元朗	64	20	84	14924	1:178
<b>總數</b>	<b>736</b>	<b>367</b>	<b>1103</b>	<b>162779</b>	<b>1:148</b>

數據來源：統計處，財政預算案政府回覆問題

### 5.4.3 托兒服務缺乏輪候指標及準則

全日制資助幼兒中心名額短缺，家長輪候時間很長，但現時缺乏服務承諾及輪候指標，社會福利署一直沒有備存各類幼兒照顧服務(包括全日制獨立幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心)的申請數目及輪候時間等資料<sup>68</sup>，令家長未能及早做出預算，往往懷孕初期已經要替胎兒申請輪候，至嬰兒出生後 6 至 9 個月始獲得托嬰服

<sup>64</sup>香港規劃標準與準則，P.11，[http://www.pland.gov.hk/pland\\_tc/tech\\_doc/hkpsg/full/index.htm](http://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/index.htm)

<sup>65</sup>財務委員會審核二零一七至一八年度開支預算，第 19 節 LWB(WW) - 第 388 頁，資助獨立幼兒中心及其他的名額及使用率(2016 年 4-12 月)，[http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

<sup>66</sup>財務委員會審核二零一六至一七年度開支預算，第 20 節 LWB(WW) - 第 1655 頁，幼稚園暨幼兒中心全日制服務的名額總數及使用名額，[http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

<sup>67</sup>政府統計處，2016 年中期人口調查

<sup>68</sup>立法會書面質詢，<http://www.info.gov.hk/gia/general/201511/18/P201511180696.htm>

務，在職媽媽產假後難以放心上班，不少被迫放棄工作。

#### 5.4.4 社區保姆計劃成效不足

社會福利署於 2008 年推行鄰里支援計劃，建立「社區保姆」網絡，為九歲以下幼兒家庭，特別是因長時間需輪班工作或有特別需要的家庭，提供彈性幼兒照顧服務；但一直以來，社區保姆計劃以義工形式推行，僅獲象徵式津貼，每小時基本收費僅為\$18 至\$24<sup>69</sup>，難以吸引大眾投身社區保姆行業，提供好的照顧；此外，家長經常批評社區保姆名額太少；根據資料，在 15 至 16 年度，全港 0 至 9 歲兒童有近 57 萬人<sup>70</sup>，但現時僅有 1864 名社區保姆<sup>71</sup>，在僧多粥少的情況下，家長難以招聘保姆，令保姆服務供不應求。

---

<sup>69</sup>財務委員會審核二零一七至一八年度開支預算管制人員的答覆，P.493，[https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

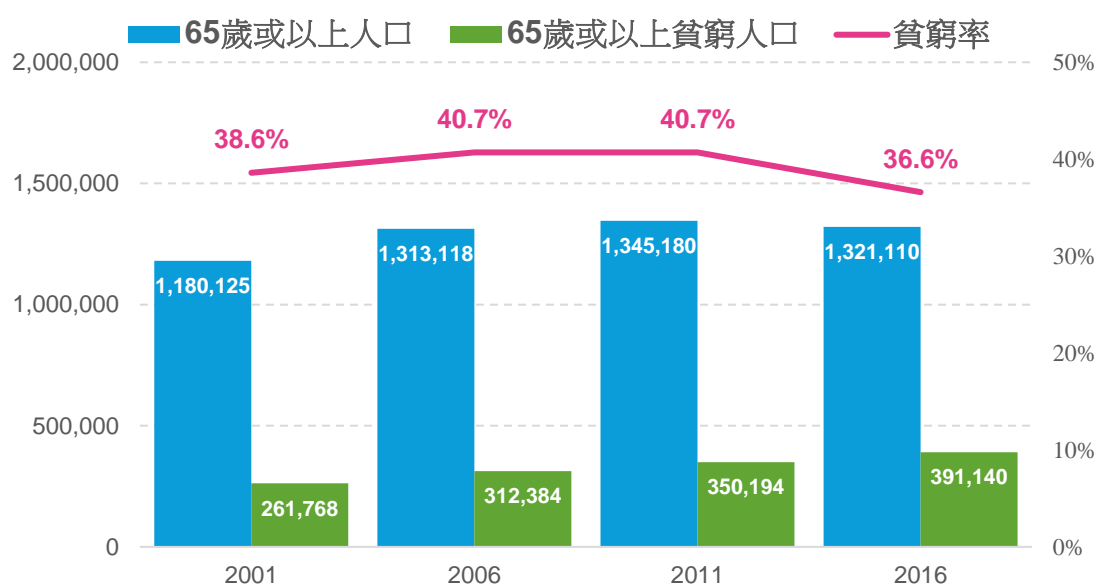
<sup>70</sup>政府統計處，2016 年中期人口調查

<sup>71</sup>財務委員會審核二零一七至一八年度開支預算管制人員的答覆，P.493，[https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

## 5.5 貧窮長者

統計處數字顯示，2016年有超過39萬65歲或以上的貧窮長者，貧窮率為36.6%，即每3個長者之中，便有1人陷於貧窮。隨著人口老化日益嚴重，長者數目在未來將會不斷上升，防止長者跌入貧窮網將是政府的重要工作。

圖表 24 65歲以上人口及貧窮率



數據來源：統計處

香港現時採用世界銀行倡議的四大支柱退休保障制度，分別是多層社會保障制度(零支柱)、強積金及其他與職業掛鈎的退休保障計劃(第二支柱)、自願性儲蓄(第三支柱)，以及公共服務、家庭支援及個人資產(第四支柱)。這個設計體現退休保障責任應由個人/家人、僱主和政府共同承擔。但事實上，各根支柱仍存在不少漏洞，如強積金(第二支柱)戶口內的長期服務金和遣散費被對沖問題，嚴重蠶食退休人士多年來工作得來的成果，直接影響他們的退休保障；而家庭支援方面(第四支柱)，根據政府資料，全港估計不需納稅勞動人口數目超過150萬，佔近半勞動人口(45%)，估計當中大部分屬貧窮階層，這很大程度反映他們供養父母的能力也十分有限，未必能夠照顧及幫助家中長者<sup>72</sup>。而對於基層長者而言，若單靠他們以自願性儲蓄(第三支柱)維持往後二十年的生活<sup>73</sup>，也是捉襟見肘。

<sup>72</sup>2016 中期人口統計調查— 按每月主要職業收入及年劃分的工作人口(不包括外籍家庭傭工)，稅務局 2016-17 年報— 附表 5 (按入息組別分析 2015-16 課稅年度的薪俸稅評稅)

<sup>73</sup>統計處於 2015 年公布《香港人口生命表 2009—2064》中的數據(註)，以男性於 65 歲時平均預期壽命為 20 年計算，女性於 65 歲時平均預期壽命較男性長，為 24.5 年。

表格 9 勞動人口及薪俸稅納稅人數目的比較

	數目
2016 勞動人口數目 (不包括外籍家庭傭工) (A)	3,419,107
2015-16 年度薪俸稅納稅人數目 (B)	1,851,742
估計不需納稅勞動人口數目 (每年入息 120,001 以下)(A-B) <sup>74</sup>	1,567,365

數據來源：2016 中期人口統計調查

若要有效對應未來人口老化、長者退休而引伸出的貧窮問題，就必須現時鞏固這多根支柱的制度，當中零支柱及第二支柱是眾多貧窮長者的最大支援，以下將探討改善的方向。

### 5.5.1 強化零支柱 保證較弱勢長者可得基本生活保障

在「零支柱」方面，政府在較早前已取消了俗稱「衰字紙」的申請安排，但目前綜援申請是以家庭為單位，當子女不願意申請綜援，貧窮長者欲需申領綜援，唯一方法便是與子女分居後再提出申請。不少長者因而被迫搬離居所，失去家人照顧，有違政府有意讓長者「居家安老」的目的。而根據現行的綜援申請制度，長者在申請綜援後，如果他們的子女仍希望給予父母一些「零用錢」，這些「零用錢」均會被計算為申請人的收入，受助長者的綜援金額便相應扣減。這安排是變相不鼓勵子女為父母提供經濟支援。

在剛發表的施政報告提出進一步改善長者生活津貼的建議，包括在原有的津貼下 (\$2,565/月) 多加一層高額津貼 (\$3,435/月)，讓合資格申請津貼且較有經濟需要的一群長者可得較大保障。樂施會認同朝改善津貼這方向，加強保障較弱勢長者可享有基本生活，事實上，對於這一群薄有儲蓄的長者，即使擁有數十萬資產，但由於壽命不可預知，未來各種風險(如疾病)亦難以估計，長者往往不敢隨便動用積蓄；在沒有其他穩定收入下，大多長者只能節衣縮食地過生活。

政府多次重申長者生活津貼目的旨在扶貧，因此，當局應先站在貧窮長者段角度出發，研究將長者生活津貼的金額進一步調升。現時長者每月領取綜援的平均金額為\$6,394<sup>75</sup>。事實上，綜援已是香港社會最低的保障線，對於付出一生勞力、經濟相對弱勢的長者，社會更應回饋他們，保障他們退休後每月收入至少可靠近綜援水平，令他們真的可生活無憂。

有見及此，樂施會建議長者生活津貼的資助金額應建基於綜援相關數字而定；高額長者生活津貼應為長者每月領取綜援平均金額的 65%，即\$4,156；而長者生活津貼應為長者每月領取綜援平均金額的 55%，即\$3,516，這方可能令長者過著有尊嚴的基本生活。

<sup>74</sup>2016 中期人口統計調查—按每月主要職業收入及年劃分的工作人口(不包括外籍家庭傭工)，稅務局 2016-17 年報 - 附表 5 (按入息組別分析 2015-16 課稅年度的薪俸稅評稅)

[http://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/721700013\\_Poverty%20Alleviation\\_C\\_rev.pdf](http://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/721700013_Poverty%20Alleviation_C_rev.pdf) · p.51

<sup>75</sup>[https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub\\_com/hs51/papers/hs5120180324cb2-1065-1-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120180324cb2-1065-1-c.pdf)



### 5.5.2 強積金對沖機制仍未取消 繼續蠶食工友退休保障

在現時的退休保障制度下，作為第二支柱的強積金，旨在透過在職人士以供款作為日後的退休保障，對低薪工人尤其重要。可是當中特設的對沖機制，容許僱主在解僱員工時，以僱主供款部分的累算權益，抵銷所需要支付給僱員的全部或部分遣散費或長期服務金。在 2016 年，被僱主用作對沖的強積金總計 38.6 億元，當中 20.4 億元用作對沖遣散費、18.1 億元用作對沖長期服務金。

在現時強積金制度下，每月入息低於港幣 \$7,100 的僱員無需就強積金僱員部分供款，若以每月工作二十六天及每天工作八小時計算，相應的時薪為 \$34，根據統計處《2016 收入及工時按年統年調查報告》，現時有 60,200 位工友賺取的工資在此水平以下，估計他們不少不需要供款，對沖機安排很大程度吞噬他們大部分甚至全部的強積金，令他們難以負擔退休後的基本生活需要。

假設一位月薪 7,100 元的基層工友工作 2 年後被解僱，他從僱主供款部分所得的強積金為  $(\$7,100 \times 0.05 \times 24 \text{ 月})8,520$  元、他應得的遣散費則為  $(\$7,100 \times 2/3 \times 2 \text{ 年})9,467$  元；在對沖機制下，僱主只需額外向工友補償 947 元，工友幾乎失去全部的強積金。

### 5.5.3 加強公共服務支柱 滿足長者服務需求

改善公共服務支柱是退休保障的重要工作，不少長者晚年也因身體機能衰退，需要輪候護理服務，根據 2017/18 年度社會福利署的財政預算數據，現時長者日間護理中心、長者日間護理單位的登記率已高達 105%，顯示現時服務名額未能滿足長者需求<sup>76</sup>。而一直為人垢病的安老宿位供應情況，在 2015/16 年度總宿位數目為 73,600 個，比 5 年前下跌 3%，但同期長者人口卻有 24% 升幅；護理安老院及護養院宿位的平均輪候時間分別為 20 及 26 個月<sup>77</sup>，2015 年有近六千位已申請宿位的長者，未獲分配已離世。同時，現時本港公立醫院專科穩定新症輪候時間平均為 78 個月，即一年半。過長的輪候時間令不少基層長者在獲得治療時，病情已惡化。

<sup>76</sup><https://www.budget.gov.hk/2017/chi/pdf/chead170.pdf>

<sup>77</sup><https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617iss22-residential-care-services-for-the-elderly-20170314-c.pdf>

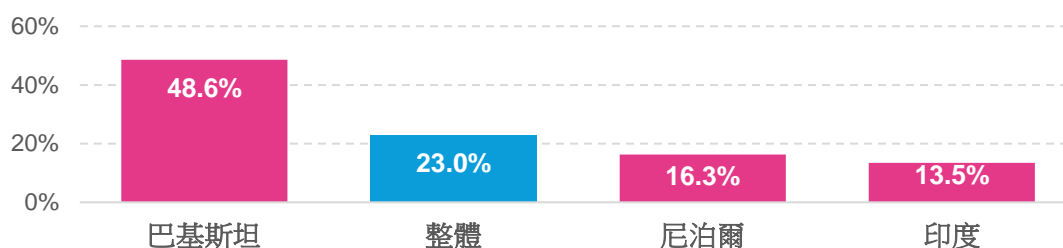
## 5.6 少數族裔

由於種種歷史原因，許多少數族裔世代居住在香港，落地生根，但由於中文水平不足，而回歸後香港社會更注重「兩文三語」中的中文，令他們無論在升學、就業、日常生活、以致於使用公共服務、領取資助津貼，也面對局限困難重重，難以向上流動，很多只能從事基層和低收入的工作，無法脫貧。現時每三個少數族裔(南亞及東南亞)兒童(18歲以下)當中，就有一個處於貧窮，情況比香港整體貧窮狀況嚴重，更容易造成跨代貧窮的問題。要讓少數族裔真正脫貧，協助他們提升中文語文能力是關鍵所在。

### 5.6.1 南亞裔貧窮率達 23%

根據政府《2016年香港少數族裔人士貧窮情況》報告(下稱「報告」)，少數族裔的人口達 25.5 萬人(不包括外籍家庭傭工)，其中南亞裔人士(包括：印度、巴基斯坦、尼泊爾)為最大族群，貧窮率達 23.0%，當中以巴基斯坦人最為嚴重，貧窮率高達 48.6%。巴基斯坦住戶中在職人數(尤其是女性)偏低，家庭成員亦因有較多兒童需要照顧，家庭負擔沉重。

圖表 25 南亞裔貧窮率

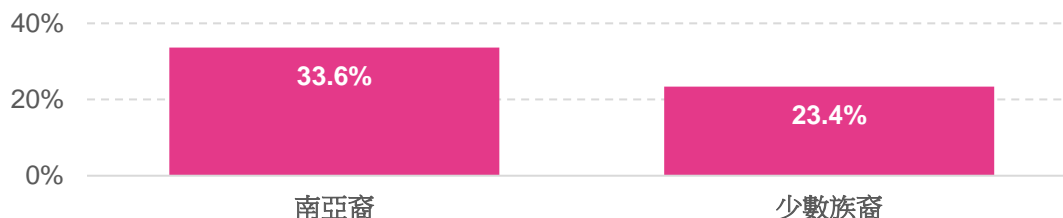


數據來源：2016年香港少數族裔人士貧窮情況報告

### 5.6.2 每三個南亞裔的兒童 就有一個活在貧窮

報告更發現南亞裔的兒童貧窮率高達 33.6%，顯著高於整體少數族裔兒童的貧窮率(25.2%)。就算在政策介入後，南亞裔有兒童住戶的貧窮率估算也為 29.1%，比同期全港的貧窮率 15.3%為高。

圖表 26 南亞裔兒童貧窮率



數據來源：2016年香港少數族裔人士貧窮情況報告

### 5.6.3 少數族裔中文能力較遜色

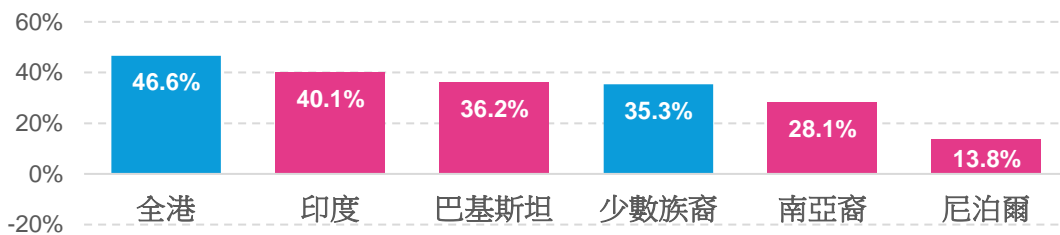
事實上，少數族裔貧窮跟未能掌握中文這學習語言有莫大關係。報告也指出南亞裔一般運用英文能力優於中文，中文閱讀、書寫能力遜於會話能力。本會的《低收入家庭南亞裔幼稚園學生的中文學習挑戰研究調查》(2014)<sup>78</sup>也同樣發現近六成(58%)家長表示不能閱讀中文，四分之一(26.6%)的人不懂說廣東話。故此，大部份家長難以協助學童學習中文，家庭未能發揮為子女鞏固學習的功效。現時的教育政策中，無論是中小學和幼稚園階段，仍欠缺有效的中文作為第二語言課程及教師培訓，非華語學童實在非常難以追及本地生的中文水平，語言障礙將影響學童的所有學習，於主流教育中難以獲得平等機會。

學不好中文令貧窮少數族裔人士無論在升學或就業也面對極大的困難及局限，不能向上流動，最終只能做低層的工作，也擺脫不了貧窮。

### 5.6.4 南亞裔青年就學比率偏低

報告也顯示南亞裔19至24歲人口的就學比率偏低(28.1%)，普遍低於全港平均(46.6%)，其中巴基斯坦及尼泊爾的就學比率只有36.2%及13.8%。事實上，少數族裔由於中文水平追不上，更難以中文作為學習語言學習其他學科，令少數族裔學生較難取得好成績，及以主流方式升讀專上課程，輟學情況較普遍。可是，低學歷很大程度限制了他們的工作選擇，多數只能從事體力勞動為主、工資低、危險性高的3D工種(Dirty, dangerous, demeaning)。這不但大大窒礙他們在社會向上流動的機會，甚至令部分少數族裔人士找不到工作，最終陷入貧困之中。

圖表 27 19 至 24 歲少數族裔人口的就學比率



數據來源：2016 年香港少數族裔人士貧窮情況報告

### 5.6.5 六成取錄非華語學生的學校不獲政府任何額外資助

面對以上種種問題，民間社會在過去近十年也倡議政府應加強支援少數族裔學生學習中文，教育局終於在2014/15學年新設為支援少數族裔學生學習中文而實施的「中國語文課程第二語言學習架構」(下稱新「學習架構」)，及發放津貼給取錄非華語學生的學校。當中，較大額的津貼只給予取錄十名或以上非華語生的中小學；取錄九名或以下非華語學生的學校，可自行申請每年五萬元的津貼。而教育局亦於今年實行「免費優質幼稚園教育」加強對非華語學童的支援，向錄

<sup>78</sup>樂施會：低收入家庭南亞裔幼稚園學生的中文學習挑戰研究調查(2014)  
[http://www.oxfam.org.hk/content/98/content\\_20711tc.pdf](http://www.oxfam.org.hk/content/98/content_20711tc.pdf)



取八名或以上非華語學童的幼稚園提供資助，資助額與一名幼稚園教師的中點薪金相若。

可是，取消「指定學校」的安排後，非華語生分散就讀不同學校，六成以上有取錄非華語學生的學校也只取錄少於十名非華語學生，在2017至18年度，取錄少於十名非華語學生的小中學數目分別為203間及184間，分別佔有錄取非華語學生的學校的62.5%及63.2%。

表格 10 2017 至 18 年度錄取非華語學生的小學及中學數目及比率

小學的非華語學生人數			中學的非華語學生人數		
	學校數目	百分比		學校數目	百分比
少於 10 人	203	62.5	少於 10 人	184	63.2
10 至 25 人	63	19.4	10 至 30 人	56	19.2
26 至 50 人	22	6.8	31 至 50 人	16	5.5
51 人或以上	37	11.4	51 人或以上	35	12
<b>總數</b>	<b>325</b>	<b>100</b>		<b>291</b>	<b>100</b>

數據來源：立法會文件，[https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w\\_q/edb-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w_q/edb-c.pdf)，第 18 節第 778 頁。

而收非華語學生少於八名的幼稚園數目為 232 間，佔有錄取非華語學生的幼稚園近六成。在現有的政策框架下，此類收錄少量非華語生的中小學校得到的支援十分有限，而幼稚園更是零額外資助，令學校難以有足夠資源去協助非華語學生學習中文。

表格 11 2017 至 18 年度錄取非華語學生的幼稚園數目及比率

幼稚園的非華語學生人數		
	學校數目	百分比
少於 8 人	232	59.3%
8 至 25 人	115	29.4%
26 至 50 人	22	5.6%
51 人以上	22	5.6%
<b>總數</b>	<b>391</b>	<b>100</b>

數據來源：立法會文件，[https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w\\_q/edb-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/w_q/edb-c.pdf)，第 18 節 EDB 第 788 頁

### 5.6.6 教育政策未能把握幼兒的語言黃金期作介入

研究<sup>79</sup>清楚顯示，非華語生作為以中文為第二語言的學習者(甚至是第三或以上語言)，他們於進入幼稚園之時，已與華語生，即以中文為第一語言的學習者，有著兩萬小時聽說中文的經驗差距，非華語生欠缺一般華語生自出生起，於家庭中獲得的中文聽說能力的機會，亦即所謂「習得」(acquisition)中文的機會。普遍大眾容易誤以為只要非華語生入讀本地幼稚園，與華語生一起上課，便自然能夠學習中文。然而，事實上，情況並非如此，非華語生往往因為語言障礙而學習受阻，當大多數華語生已能舉手回答老師問題時，非華語生仍在理解老師的說話，非華

<sup>79</sup>Lightbown, P. M., & Spada, N. (2017). How language are learned (4th ed). Oxford: Oxford University Press.

語生往往容易成為班上「沉默的」、「行為情緒有問題的」、甚至「難搞」的學生，受到忽視或誤解。學不好中文將直接影響他們吸收其他學科知識，學習進度定必滯後。

對於學前階段的非華語學生，現時教育局的支援可謂乏善可陳，我們從課程、教師培訓、增潤式中文學習時段及額外資助幾方面去分析政策之不足。

於課程上，現時官方的《幼稚園教育課程指引》<sup>80</sup>對非華語幼兒學習中文只提供非常簡單的指導性內容，並沒有如小學一樣設有詳細的補充指引<sup>81</sup>，亦沒有為幼稚園提供相應教材。然而教育局為幼稚園提供「中文作為第二語言」課程及教材實在是責無旁貸，樂施會希望教育局盡快展開相關工作。

教師培訓方面，現時只有少量的短期教師培訓課程可供幼師報讀，絕大多數的幼師都未有接受有關中文作為第二語言的培訓。最近，教育局首次對幼師資歷提出具體規範，要求獲額外資助的幼稚園，至少一位幼師需於 2018/19 學年完成基礎培訓<sup>82</sup>，是為好的開始，然而長遠而言，幼稚園需要更多幼師獲得基礎以及較高資歷的培訓以教導非華語學生。

實證顯示<sup>83</sup>，為非華語幼兒提供增潤式中文學習時段，可補足他們於中文程度的落後，拉近非華語學生與華語學生之間的學習距離，效果顯著，我們建議教育局擴大此類型支援計劃的規模，讓更多非華語幼兒受惠，長遠更應考慮成為常規的支援政策。

教育局於本學年開始實行「免費優質幼稚園教育」，與此同時向錄取八名或以上非華語學童的幼稚園提供額外資助，資助額與一名幼稚園教師的中點薪金相若。可是，收非華語學生少於八名的幼稚園數目為232間，佔有錄取非華語學生的幼稚園近六成，入讀這些幼稚園的非華語學生不會較其他入讀錄取八名以上非華語生的幼稚園有較少的學習需要，可是於現有的政策下，此類收錄少量非華語生的幼稚園沒有任何額外資助，難以協助非華語學生學習中文。樂施會倡議政府的額外資源必須覆蓋全部非華語幼兒，讓幼稚園得以提供有效支援。

近年平等機會委員會及不同機構都關注到幼稚園對錄取非華語生的不友善情況<sup>84</sup>。要求幼稚園公平收生之餘，樂施會促請政府重新審視資源運用，大幅增加經

<sup>80</sup>附錄五，幼稚園教育課程指引，課程發展議會編訂，二零一七年，<http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/major-level-of-edu/preprimary/KGECG-TC-2017.pdf>

<sup>81</sup>中國語文課程補充指引(非華語學生)，香港課程發展議會編訂，二零零八年，<http://www.edb.gov.hk/attachment/tc/curriculum-development/kla/chi-edu/sg%20to%20chi%20lang%20curr%20ncs%20proper%20chi%20upload%20r.pdf>

<sup>82</sup>頁 8，立法會 CB(4)427/17-18(02)號文件，立法會教育事務委員會落實免費幼稚園教育 2018 年 1 月 5 日會議討論文件。<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ed/papers/ed20180105cb4-427-2-c.pdf>

<sup>83</sup>樂施會就少數族裔權益事宜小組委員會第十四次會議(2018 年 2 月 27 日)有關進一步討論少數族裔兒童的教育 提交的意見書，二零一八年二月，[https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub\\_com/hs52/papers/hs5220180227cb2-909-2-ec.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub_com/hs52/papers/hs5220180227cb2-909-2-ec.pdf)

<sup>84</sup>新聞稿，平等機會委員會，2017 年 <http://www.eoc.org.hk/eoc/GraphicsFolder/ShowContent.aspx?ItemID=15186>

常性開支於學前階段的非華語生的教育上，若然幼稚園能夠獲得課程、教學及行政上的支援，定能增強幼稚園對教導非華語生的信心。

### 5.6.7 有子女的貧窮少數族裔家庭難於申請學生資助

不少貧窮的少數族裔人士因語言問題未能填寫社會福利的申請表格，以致未能受惠於各項政府措施。

例如一項 2016 年的調查<sup>85</sup>指出，仍有一成半的南亞族裔家庭並未知悉「中、小學生資助計劃」，而超過九成受訪者於申請「中、小學生資助計劃」(包括學校書簿津貼計劃、學生車船津貼計劃及上網費津貼計劃)時遇到困難，包括不諳讀寫中英文和申請程序太繁複，這些困難令他們難以合理地獲得津助，減輕有在學子女的貧窮家庭的經濟負擔。

教育局雖設有英語及少數族裔語言的「綜合申請」宣傳單張，唯並未能有效改善情況，原因包括學校沒有向少數族裔家庭提供其他語言的單張，以及近八成受訪者表示在申請資助遇到困難時並沒有嘗試向學校求助。反映少數族裔因嚴重的語言隔閡，連基本的學生津貼補助亦未能獲得。

### 5.6.8 少數族裔難以使用公共服務

除了申領津助，少數族裔受限於中文語言能力，亦直接影響他們正常使用各公共服務的權利，例如醫療、社會福利及主要社區服務。

政制及內地事務局雖已制訂《促進種族平等行政指引》<sup>86</sup>(下稱指引)，為各政策局、政府部門及公共機構提供指導，目的為讓少數族裔人士有平等機會使用公共服務。可是，傳譯服務作為主要的有效舒緩問題的方法之一，卻未有於指引內具體列明，而當少數族裔人士於使用公共服務時，要求政府部門向他們提供傳譯服務，卻屢遭有關部門以各種理由拒絕，或需等候相當長時間。

以醫療為例，理論上現時公立醫院聲稱可為少數族裔提供傳譯服務，可是，一來不少少數族裔對有關服務並不知悉；二來傳譯服務人手不足，病人一般需要花一天至數周預約有關服務；三來藥物名稱基本上以中英為主，少數族裔於服藥時往往出現混亂，因此，少數族裔人士生病時往往面對找不到醫療服務、延誤就醫以及服藥困難的情況。

### 5.6.9 少數族裔就業困難

中文程度直接影響少數族裔的就業機會。有研究指出，僱主不聘用少數族裔主要

<sup>85</sup>天主教香港教區，教區勞工牧民中心-九龍，2016年9月，2015/16學年南亞家庭獲取「中、小學生資助計劃」資訊調查，[http://dpcwkin.hkcccla.org.hk/document/I08\\_08.pdf](http://dpcwkin.hkcccla.org.hk/document/I08_08.pdf)

<sup>86</sup>政制及內地事務局，促進平等行政指引，[http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/equal\\_admin\\_guideline.htm](http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/equal_admin_guideline.htm)

有三方面的考慮，包括中文能力、宗教及文化差異、及外觀上膚色及衣著打扮<sup>87</sup>。少數族裔往往只能依靠自身的族群連繫和網絡尋找工作，以致可接觸的工作種類偏狹，往往是一些已聘請較多少數族裔的工作類別，再者，即使能夠入職，少數族裔在職場亦面對薪金水平較低的問題。

#### **5.6.10 為少數族裔增設的每年五億資源**

經過民間團體多年來的積極倡議，本年度新一份的財政預算案增設每年五億資源加強支援少數族裔，並將成立督導委員會，負責統籌、檢視及監察有關工作，細節尚待公布。樂施會期望政府能善用資源，如同我們最近向立法會少數族裔權益事宜小組委員會提交的意見書<sup>88</sup>所述，盡快制定政策，從幼兒的語言黃金期入手，為非華語學生打好中文基礎。

---

<sup>87</sup> 平等機會委員會（2015）。《對本港不同行業聘用少數族裔人士情況之研究》

<sup>88</sup> 樂施會就少數族裔權益事宜小組委員會第十四次會議(2018年2月27日)有關進一步討論少數族裔兒童的教育提交的意見書，[https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub\\_com/hs52/papers/hs5220180227cb2-909-2-ec.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub_com/hs52/papers/hs5220180227cb2-909-2-ec.pdf)



## 總結 逆轉極端不平等 須由「人本經濟」出發

香港位列國際三大金融中心，財富聚集，但這城市在全球幸福快樂指數等的全球排名中卻明顯落後。研究機構指香港社會有錢，普遍的人卻不快樂，和這個社會的極端不平等息息相關。樂施會今年由以往每年發表《貧窮報告》轉而發表《不平等報告》，正是在讓市民認識不平等問題已與日俱增，極端的不平等讓 99% 人民的努力被蠶食，工作得不到回報。只有政府摒棄一直「掌櫃心態」，本着創建「人本經濟」的人文關懷，善用巨額盈餘、大幅增加經常性開支以有效改善惠及基層的公共服務，才能讓活於水深火熱的市民，真正見到有前景的未來。

政府一直指每年庫房收入，如過山車般大起大跌，以合理化緊縮經常性開支，一直只透過非經常開支進行一次式的治標式「派糖」公共政策，暫堵市民不滿之情。不過，以非經常性開支派出來的糖果並不保證年年都有，有錢就派、沒錢就收，陷於弱勢貧窮人無法得到長期保障。一個本着「人本經濟」、真心關懷社會上 99% 市民的政府，應大幅增加公共服務的經常性開支，真正由政策扶助弱勢，彰顯對消除社會上極端不平等現象的承諾和決心。

有別於以往的《貧窮報告》，本報告不只勾劃本港各階層面對的貧窮問題，還加入國際視角，宏觀地由公共財政剖析問題。因過往政府一直標榜香港是能夠與各大先進國家及地區匹敵的大城市，香港竭力在經濟競爭力上比上他們，在公共財政表現上卻明顯落後於他們，而這危害香港的可持續發展。我們認為香港政府應充份善用充裕的財力，增加公共開支，逆轉極端不平等問題。事實上，香港政府在貧富懸殊不斷惡化的同時，過去十年卻累積超過 6,900 億元盈餘，令財政儲備突破 11,000 億元。

樂施會相信香港應朝著聯合國可持續發展目標(10)：「減少不公平狀況」進發，香港作為全球社會的一員，樂施會期望香港政府長遠應將聯合國通過的可持續發展目標，納入香港未來的發展藍圖，實踐「人本經濟」，讓財富不再集中於社會上最富有的 1% 人身上，而是讓社會上 99% 的人都可以享受得到經濟發展的成果，創造更公義的社會環境。以下是樂施會具體的政策建議：

### 一) 「人本」公共財政 還富於民

在貧富懸殊日益加劇的同時，香港政府在過去十年卻累積逾 6,900 億元盈餘，令財政儲備突破 11,000 億元。可是，政府投放在惠及最多基層市民的經常性開支比例卻一直低企，並且長期低於政府收入相對於本地生產總值的百分比。比較經合組織成員國家(如南韓、日本、英國、澳洲、加拿大、新西蘭等)，香港在基本服務開支比例更近乎包尾。樂施會呼籲政府必須加大力度增加公共開支，以補救公共服務因資源不足，而無法滿足社會需要的即時問題。我們建議政府可額外增加經常開支，使其經常性開支佔生產總值比例由目前預算的 14.4%，重回 2003 年時 (15.7%) 的水平。以 2018/19 年度預算本地生產總值為 28,224 億計算<sup>89</sup>，所需額外開支為 367 億元。顧及政府政策需要時間規劃，而新增措施或服務 (如增

<sup>89</sup>2018 財政預算案附錄 [https://www.budget.gov.hk/2018/chi/pdf/c\\_appendices\\_b.pdf](https://www.budget.gov.hk/2018/chi/pdf/c_appendices_b.pdf)

加院舍宿位) 亦可能需要分階段實行，額外增加經常開支的建議可分三年逐步落實。

樂施會同時建議政府，探討推行「參與式預算」的可能性，讓市民透過共同辯論發協商，決定部分公共預算的支出，更直接地參與公共資源分配，探討公共資源應如何使用、以及用於何處。「參與式預算」的概念由來已久，早在 1988 年在巴西 Alegre 市已開始實行，目的在於幫助貧窮人口與貧窮社區獲得更多的公共資源以改善貧窮情況。時至今日，巴西已有超過 140 個城市推行；世界各地包括拉丁美洲、歐、亞、非洲及北美各地已陸續有超過 1500 個城市推行。<sup>90</sup>

## 二) 改善勞工保障及待遇

樂施會認為，基層人士為香港社會付出貢獻，創造香港經濟繁榮，但最終分享不了經濟成果，這是很不公平的事。

樂施會呼籲政府每年檢討最低工資，確保工資水平高於綜援水平，工資調整幅度能夠追上通脹，我們更鼓勵有能力的僱主向其員工支付高於最低工資水平的生活工資，以保障基層工友及其家庭可應付基本生活需要。

政府亦需要全面檢討外判制度，改變在現時「價低者得」的投標機制下造成的工資水平過低、勞工待遇惡劣等問題。同時亦要對違規的服務承辦商加重罰則，以保障外判工人的勞工權益。就零散工被剝削的問題，政府應修訂「僱傭條例」，以全面保障從事「零散工」的從業員可享有法定勞工保障，並放寬「4.18」的定義，改為僱員每月工作 72 小時便應受《僱傭條例》保障。最後，政府應該重啟保障集體談判權的諮詢及立法工作，保障勞資雙方權益。

## 三) 平等教育機會 助少數族裔向上流動

教育是減低不公平，扶助社會上最弱勢的社群向上流動的有效工具。人生而平等，貧窮和少數族裔兒童絕不應因資源限制和種族因素，獲得教育上較差的待遇而處於弱勢。可是，由於中文水平不足，令他們無論在升學或就業面對局限，社會上已有共識必須大力加強少數族裔的中文教育，既然學前階段是學習語言的黃金期，樂施會促請政府應投放更多資源於學前教育，為學童提供中文作為第二語言的增潤課程指引，盡早讓少數族裔學童趕上整體學生的中文程度。而且，資源的運用以及教師培訓，都應有大幅改善。樂施會建議應按比例向有錄取非華語生的幼稚園提供資助，令幼稚園有足夠資源去支援學童學習中文；另外，教育局應指定資助用途需用於聘請額外中文教師，為非華語學生提供中文作為第二語言課程。

針對現時應用於中小學的「新學習架構」，我們建議政府應檢討給予取錄較少非華語生學校(九名或以下)的撥款的形式，由學校自行申請，改為政府主動發放，以保證學校得到足夠的支援。同時，應檢討現時的五萬元的資助水平，令學校可負擔額外人手或外購服務在課堂內提供「中文作為第二語言增潤課程」。長遠而

<sup>90</sup>徐仁輝，《參與式預算制度的理論與實踐》，[https://www.mof.gov.tw/File/Attach/73586/File\\_10803.pdf](https://www.mof.gov.tw/File/Attach/73586/File_10803.pdf)



言，為達到課程長遠持續發展，教育局應肩負落實在全港幼稚園提供「中文作為第二語言的校本增潤課程」，讓非華語生學好中文。政府更應參照其在照顧有特殊需要學生教師的專業發展安排，設立三層有系統的培訓（基礎、高級及專題課程），訂下目標，規定有取錄非華語生的學校必須在一個限期前，有一定百分比的教師須接受相關有系統的培訓。

中文程度直接影響少數族裔的就業機會。我們建議政府檢討支援少數族裔就業的策略，由職前準備、求職資訊及途徑、聯繫及跟進僱主聘用少數族裔等幾方面入手，訂立整全的支援策略。

另外，少數族裔申請社會福利及使用公共服務上都遇到不少困難，包括各種資訊翻譯和即時傳譯服務等。政制及內地事務局雖已發出《促進種族平等行政指引》，為多個政策局、部門及公共主管當局提供指導以促進少數族裔於使用公共服務上的平等機會，可是《指引》乃行政性質文件，沒有法律約束力，政制及內地事務局亦欠缺權力推動《指引》內容之落實，因此，大部份政策局和部門也沒有按照《指引》制訂與少數族裔人士需要相關的政策及措施。我們建議由更高級別的政府部門落實執行《指引》，以加強其實質的監管及協調能力。同時，政府有必要增強少數族裔對各社會福利及支援服務的認識，並增撥資源令支援服務進一步普及，以及提升支援服務質素。

#### 四) 鞏固多根退休保障支柱 給基層長者頤養晚年

樂施會促請政府須盡快落實取消強積金對沖方案，劃線取消對沖之外維持現時遣散費及長期服務金的計算方法不變，保證工友得到的賠償與保障不遜於劃線前安排，以保障工友的退休生活。在加強社會保障零支柱方面，政府長遠應容許有需要長者獨立申請綜援，這樣可避免長者因綜援申請資格所限而被迫與子女「分居」，合資格的長者一方面能獲得政府的經濟支援，另一方仍能獲得家人的居家照顧，更能體現政府鼓勵「居家安老」的目標；同時，政府宜就子女供養款項設立上限，限額可參考現時「豁免計算的工作入息」的水平<sup>91</sup>，以避免綜援受助長者因獲得子女供款而被扣減綜援金額。

樂施會期望政府研究進一步調高長者生活津貼的資助金額，我們建議津貼水平應建基於長者綜援平均金額而定；高額長者生活津貼應為長者每月領取綜援平均金額的 65%，即\$4,156；而長者生活津貼應為長者每月領取綜援平均金額的 55%，即\$3,516，這方可能令長者過著有尊嚴的基本生活。

與此同時，就長者護理服務長期不足的問題，樂施會認為應增加相關的經常性開支，以確保服務供應的增長能滿足服務務求。包括增加長者宿位、增加日間護理服務名額、增加現時綜合家居照顧服務、改善家居及社區照顧服務的名額、以及發展長者基層醫療服務等。

---

<sup>91</sup>社會福利署《綜合社會保障援助指引》第 27 頁

## 五) 加強兒童照顧 助基層家庭重返勞動市場

為了讓家庭照顧者也能夠參與更多社會及經濟活動，釋放更多勞動力，當務之急是大幅增加資助托兒名額，政府應審視及檢討現時全港各區的托兒服務數字及需要，增加各區的各项托兒服務名額及資助名額，特別是新發展地區，並延長托兒服務的運作時間。

當局應重新把幼兒照顧服務的設施納入《香港規劃標準與準則》，按人口比例規劃幼兒中心數目，照顧社區的不同需要；亦應研究將有關設施分佈於交通便利地點，例如與港鐵商討，研究於大型轉車站或新建港鐵站設立托兒中心，讓家長更方便及更具彈性使用有關服務。而在規劃新建政府建築物前，包括公共屋邨，政府大樓及文娛中心等，亦宜預留空間興建托兒中心。

樂施會認為政府應就托兒服務建立服務承諾指標，並增設全港各區托兒資料庫，將相關重要資料上載至社會福利署的網頁，讓家長了解各區幼兒服務中心詳情以及輪候時間，讓他們更有預算。同時，政府應改革現有的社區保姆制度，令社區保姆正職化；把社區保姆計劃由半義工改為聘任形式，以及增加服務名額；加強對托兒人員的培訓，設立保姆註冊制度，改善服務質素。

## 六) 推動落實墟市政策 助基層婦女增加收入

政府應研究訂立墟市政策，內容宜包括：肯定「墟市」的經濟及社會價值，可惠及弱勢社群，帶來扶貧效益；制訂相關的申請指引，以及確保負責職員明白執行內容，以便非牟利團體申請；提供可使用作墟市用途的政府場地表，並詳列可舉辦墟市的確實位置；詳列各署處理申請的標準，所需要的牌照及增加審批過程的透明度。因申請營辦墟市涉及多個政策部門，如：地政署（發展局）、康文署（民政事務局）、食環署（食物及衛生局）、民政事務署（局政事務局）等，建議政府在中央層面（如政務司）設立一站式管理平台，統籌各政策局處理及審批申請，簡化程序，以達致省時利民之效。

## 七) 紓解房屋問題 增加公屋供應量

要解決房屋問題，政府應在短期內發展不同形式的社會房屋，以為仍在公屋輪候冊上的基層家庭提供過渡性居所。樂施會在過去幾年間一直支持民間團體倡議及以創新方法改善貧窮家庭的家居及提供租金低廉的另類社會房屋，我們期望政府支持社會房屋的工作，幫助仍未上樓的劏房居民改善環境。

長遠來說，政府應從規劃及開發棕地入手，一方面應加快規劃進度，盡快落實各項公營房屋土地規劃及增加公營房屋比例。同時，政府應積極開發棕地。事實上，土地供應專責小組已經指出本港部分棕地具發展潛力<sup>92</sup>，政府應同時積極開發棕地。據統計 1 公頃土地大約能夠發展 850 個公屋單位，為 2180 人提供住所<sup>93</sup>。若政府能夠加快開發棕地，只需要開發部分新界棕地，便能為大量家庭提供適切

<sup>92</sup>[http://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content\\_1054/Paper\\_05\\_2017.pdf](http://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content_1054/Paper_05_2017.pdf)

<sup>93</sup>以水泉澳邨作為基準，13.3 公頃土地提供了 11,000 個公屋單位，為 29,000 人提供住所。

的居所，改善社會不平等。

## 八)「能者多付」原則檢討現時稅制

人口老化「高齡海瀟」問題將是香港社會未來面對最大的挑戰，長期來說對公共財政將構成沉重壓力。政府的《2016年香港貧窮情況報告》已提及2026長者人口比例將會增加至24.6%，2036年更會增加至31.1%。有見及此，樂施會建議港府必須未雨綢繆，現在開始以「能者多付」原則檢討現時稅制，研究不同增加政府收入方案的可行性，包括研究調整獲得高額利潤的企業利得稅率、富豪股息稅等，從而實現稅務公義原則，加強再分配的功能，從而收窄貧富差距及社會不平等，創造更公義的社會環境。

與此同時，政府應確保稅務透明，在保障私隱的前題下，規定企業須進行國別報告，而報告不只給稅局查閱，也要給公眾人士查閱，讓公眾監察跨國企業有否避稅。此外，香港政府必須大幅加強實益擁有權透明度，除了立法規管公司外，更要立法規管信托和有限責任合夥等法律實體，堵塞富豪和跨國企業避稅的一切法律漏洞，同時成立開放給公眾查閱的實益擁有權中央查冊，把界定實益擁有權的企業持股量由現時政府倡議的25%大幅降至10%或以下，使富豪和實益擁有人的身分無所遁形，無法逃避繳稅的公民責任。