



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

樂施會就2019/20年度 施政報告的建議

2019年9月
SEPT 2019

前言：

樂施會作為國際扶貧發展機構，多年來持續關注本地在職及長者貧窮、婦女及零散工保障不足、少數族裔發展受制、跨代貧窮等問題，並大力推動企業實踐企業社會責任，使企業擔起應負的社會責任，給予弱勢生產者合理的待遇，以助減貧，對抗不公平和不公義。

在 2018 年本港擁有 1000 萬港元或以上淨資產的千萬富翁高達 50 萬人¹，而資產淨值達 3,000 萬美元或以上的超級富豪數目，在亞洲排名第四²，GDP 人均收入亦達\$48,717 美元，比不少發達國家例如日本，英國，美國，法國為高³；同時，香港的堅尼系數卻有數有惡化的趨勢，2016 年香港原住戶收入的堅尼系數為 0.539，創 45 年來新高；在計算除稅後及福利轉移後住戶收入的堅尼系數為 0.473，比已發展經濟體，如新加坡(0.356)、美國(0.391)、英國(0.351)、澳洲(0.337)及加拿大(0.318)更高。而在全球十大不快樂地區當中，香港排名第七（依次為伊朗、伊拉克、烏克蘭、希臘、摩爾多瓦、巴西、香港、南非、土耳其及加納）⁴，數字相當諷刺。

根據統計處最新數字⁵，經政策介入後，本港貧窮人口及貧窮率分別為 101 萬及 14.7%，相關數字為 2012 年後的新高。而兒童及 65 歲以上長者貧窮率亦分別高達 17.5%以及 30.5%，婦女的貧窮率亦較男性高出 1.2%，反映貧窮問題仍然非常嚴峻。

香港政府在過去十年卻累積近 6,765⁶億元盈餘，令財政儲備累積逾 11,600 億⁷。在庫房水浸的情況下，政府理應以收窄貧富差距為目標。但在貧窮人數及貧窮率都處於高位時，當局並沒有適切回應基層市民需要。在 2019/20 年度財政預算

1

<https://www.msn.com/zh-hk/money/news/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%8D%83%E8%90%AC%E5%AF%8C%E8%B1%AA%E4%BA%BA%E6%95%B8%E8%B6%8551%E8%90%AC%E5%86%8D%E5%89%B5%E6%96%B0%E9%AB%98-%E5%B9%B3%E5%9D%87%E6%AF%8F%E4%BA%BA%E4%B8%89%E5%A5%97%E6%88%BF/ar-BBVZ8Pc>

²<https://www.hk01.com/%E9%87%91%E8%9E%8D%E5%B8%82%E5%A0%B4/302897/%E8%90%8A%E5%9D%8A-%E5%8E%BB%E5%B9%B4%E6%B8%AF-%E8%B6%85%E7%B4%9A%E5%AF%8C%E8%B1%AA-%E6%95%B8%E7%9B%AE%E4%BA%9E%E6%B4%B2%E7%AC%AC%E5%A4%9A-%E6%9C%AA%E4%BE%865%E5%B9%B4%E6%88%96%E5%86%8D%E5%A2%9E27>

³ <https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.pcap.cd>

⁴<https://news.mingpao.com/ins/%E6%B8%AF%E8%81%9E/article/20180103/s00001/1514956686247/%E3%80%90%E4%BD%A0%E5%BF%AB%E6%A8%82%E5%97%8E-%E3%80%91%E5%85%A8%E7%90%83%E5%8D%81%E5%A4%A7%E4%B8%8D%E5%BF%AB%E6%A8%82%E5%9C%B0%E5%8D%80-%E9%A6%99%E6%B8%AF%E6%8E%92%E7%AC%AC%E4%B8%83>

⁵ <https://www.statistics.gov.hk/pub/B9XX0005C2017AN17C0100.pdf>

⁶ 各年財政預算案資料

09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19
259 億	751 億	737 億	648 億	218 億	728 億	144 億	1,111 億	1,489 億	680 億

⁷ <https://www.budget.gov.hk/2019/chi/budget03.html>

案中，最能惠及基層市民的經常性開支（如醫療，教育，社福等）佔生產總值比例只有 14.7%⁸。相比部分其他經濟合作與發展組織(OECD)成員國如：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⁹。

過去一年，社會發生不少事件，包括公立醫院使用率長期逼爆、醫護人士不足、長者輪候資助安老院舍時間達 39 個月、長者綜援資格由 60 歲調高至 65 歲，令市民怨聲載道。正所謂，「民生無小事」，樂施會認為當局應正面回應社會上最嚴峻的問題，並應虛心聆聽市民聲音，於各民生議題上進行廣泛諮詢，以有效回應市民最逼切的問題。

⁸ <https://www.budget.gov.hk/2019/chi/pdf/2019-20%20Media%20Sheets.pdf>

2019/20 預算 (億元)	
政府經常性開支	4,410
● 教育	● 906
● 社會福利	● 843
● 衛生	● 806
名義本地生產總值	29,876

⁹ 經合組織、香港政府統計處香港統計年報(2017 年)
部分經合組織成員的醫療衛生佔政府總開支百分比

日本	新西蘭	南韓	加拿大	瑞典	澳洲	香港	英國
24.2%	21.8%	19.2%	18.1%	18%	16.3%	14%	10.6%

部分經合組織成員的社會福利佔政府總開支百分比

瑞典	日本	新西蘭	澳洲	英國	南韓	加拿大	香港
38.9%	37.2%	32.5%	32.3%	31.7%	28%	24.2%	16.5%

樂施會就 2019/20 年度施政報告提出以下建議：

1. 推行生活工資 改善勞工權益

香港貧窮懸殊情況加劇，在職貧窮問題嚴重；法定最低工資一直未能保障僱員及其家人享有合理的生活水平。樂施會早前發表《香港生活工資研究報告》，首次計算出香港的生活工資水平。樂施會建議香港第一個生活工資水平為每小時港幣 54.7 元。樂施會促請政府作為全港最大僱主，應帶頭向僱員（包括直屬僱員、合約僱員及外判工）支付生活工資。同時，樂施會促請政府及有能力的僱主向他們所有僱員（包括直屬僱員、合約僱員及外判工）支付生活工資，保障僱員及其家人的生活需要，實踐企業社會責任。

就零散工被剝削的問題，政府應盡快制定時間表，以修訂「僱傭條例」，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。政府亦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。

2. 平等教育機會 讓非華語學生融入社會

針對教育局對中小學提供的額外撥款機制，樂施會建議向收取九名或以下非華語學生的學校，由現時自行申請五萬元額外撥款的做法，改為按人數比例發放資助金額，可參考幼稚園教育計劃的資助模式，學校按其錄取的非華語學生數目提供分為五個層階的資助，讓學校為非華語學生提供更適切的支援，協助他們學習中文。

另外，當局必須加強中小學及幼稚園教師的相關培訓，我們建議政府可參考在照顧有特殊教育需要學生教師的專業發展安排，設立三層有系統的培訓，訂下目標，規定有取錄非華語生的學校須在一個限期前，有一定百份比的教師接受培訓；而針對幼稚園教師專業培訓方面，就教育局進一步為教師提供「進階培訓課程」，我們認同此方向，惟這些培訓課程仍局限於以授課形式進行。樂施會認為宜加強以校本培訓形式為教師提供在職培訓，讓教師能夠於真實的工作環境中獲得專業訓練，以實行相關建議。我們促請政府必須增加對非華語學生的整體教育資源。

3. 增加資助幼兒照顧名額 鼓勵婦女就業

在2018/19年度，0至2歲全港的全日制0至2歲資助幼兒照顧名額為1,044個，較2015/16年度少59個，接近156個適齡幼兒爭奪一個相關名額。而離島、葵青、西貢、大埔的名額亦長期短缺¹⁰。

樂施會歡迎當局接納我們提出的建議，按照人口比例規劃制定資助幼兒中心服務

¹⁰ LWB(WW)0167, https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf

名額的規劃比率；但同時，當局必須多管齊下處理幼兒照顧名額短缺問題，包括增加有關名額，亦期望盡早於離島、葵青、西貢、大埔等全日制幼兒照顧名額欠缺/短缺的地區落實有關措施；研究將有關設施分布於交通便利地點，如大型轉車站或新建港鐵站上蓋設立托兒中心；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；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；以及讓社區保姆正規化及設立保姆註冊制度，改善服務質素。

4. 落實更多家庭友善政策

不少基層家庭照顧者(多為婦女)希望工作，以增加家庭收入，礙於需照顧家中長幼，難以進入勞動市場，我們促請政府及商業機構研究落實更多家庭友善措施，例如在非緊急工種推行彈性上班時間，讓擔任照顧者的婦女可以較自主選擇上下班的時間。家庭友善政策亦包括家事假期、親職假、於工作場所設立哺乳間、在家工作、彈性工作地點、五天工作周、彈性輪更制等，樂施會期望當局及商界可以以更開明的態度研究及落實有關措施。

5. 推動落實墟市政策 助基層市民重返勞動市場

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，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。

6. 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¹¹，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¹²。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。

¹¹http://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content_1054/Paper_05_2017.pdf

¹²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。

7. 加強退休保障 讓銀髮族安享晚年

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，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元；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元，這方可能令長者過著有尊嚴的基本生活。

政府宜盡快展開「收緊申領長者綜援的年齡資格」的影響評估，諮詢不同持分者（包括社福機構、服務使用者等），看新措施對貧窮長者會否帶來負面影響。綜援是長者最後的一張安全網，也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，確保他們退休後可得到基本生活的保障。

8. 完善長者照顧服務

我們建議政府應更大規模增加相關宿位及日間護理服務名額，未來供應宜以受資助院舍為主導；加強巡查及規管私營安老院舍，並嚴厲執法，打擊不良院舍；預算案中提及第二個十年醫院發展計劃，樂施會認為要加快落實，以提供足夠床位及其他醫療設施，滿足未來需要；以及就給予醫管局的新增撥款，須確保直接用於改善前線員工薪津等各項措施，避免人才流失。

9. 增加經常性開支以回應社會需要

香港在 2018/19 年度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%。在過去十年累積近 6,765 億元盈餘的情況下，政府必須更進取地增加經常性開支，以回饋社會。

10. 以「能者多付」原則檢討現時稅制

人口老化「高齡海嘯」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《2017 年香港貧窮情況報告》已提及 2037 年長者人口比例將會增加至 31.5%，較現時增加近一倍。有見及此，樂施會建議政府必須未雨綢繆，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。

樂施會

香港辦事處

香港北角馬寶道 28 號華匯中心 17 樓

網站：<http://www.oxfam.org.hk/>

如有查詢，請聯絡：

黃碩紅

樂施會香港項目經理

電話：3120 5279

電郵：shwong@oxfam.org.hk