



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

樂施會就2017/18年度 施政報告的建議

2017年9月
SEPT 2017

樂施會就 2017/18 年度施政報告的建議 「創建人本經濟 共享平等未來」

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，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。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 0.539¹，香港的貧富差距不斷擴大，相比其他已發展經濟體（美國 0.462、英國 0.35、加拿大 0.354）情況更加惡劣。

在所有家庭住戶中，以收入分為十等分組別，比較每組別月入佔總住戶收入比率，2016 年最低組別的住戶（第一等分）佔百分之 0.7；而最高組別住戶（第十等分）卻佔超過四成（41%），相差接近 60 倍，相比 2006 年的近 52 倍差距，貧富懸殊問題實有惡化的趨勢（表一）。

消除貧窮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。樂施會全力支持實現可持續發展目標，並以實現「人本經濟」為宗旨，呼籲我們的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，政府必須建立公開透明及公義的稅務機制，令企業及高收入人士繳納合理的稅款外，更須堵塞避稅的缺口。與此同時，政府更應進一步完善勞工保障，保證基層員工不受剝削及得到體面的工資。最後，政府過去 5 年也錄得可觀的盈餘，財政充裕，我們認為政府應更有效地善用資源，進一步擴大有利於民生的公共財政開支、讓基層市民可活得有尊嚴。樂施會深信，政府做好這三點，才能稱得上與廣大市民心連心並肩同行。

表一：按十等分組別劃分的所有住戶每月收入佔總住戶收入比率（%）

	2006	2016
第一等分 (最低)	0.8	0.7
第二等分	2.1	2
第三等分	3.2	3
第四等分	4.3	4.1

¹ 《2016 年中期人口統計：香港的住戶收入分布》
http://www.byccensus2016.gov.hk/data/16BC_Income_Report.pdf

第五等分	5.6	5.4
第六等分	7	7.1
第七等分	8.8	9
第八等分	11.3	11.6
第九等分	15.6	16.1
第十等分 (最高)	41.4	41
最高／最低	51.8	58.6

樂施會認為一個公義的社會應朝向「人本經濟」發展，即不再只是追求利潤，而是按人的需要，讓最弱勢的一群獲得優先發展，共創一個更公平的世界。貧富差距不斷擴大，一定程度反映現時的社會保障機制及政策未能奏效，令近百萬人仍陷於貧窮。在富裕的香港社會來說，這是絕對不能接受的。要徹底令基層人士脫離貧窮，就必須改善現有政策，令貧窮人真正受惠。政府及商界坐擁龐大的社會資源，理應承擔更多責任去處理日益嚴重的貧窮問題。

香港特區政府即將於 2017 年 10 月發表施政報告，以下是樂施會就香港長者貧窮、在職貧窮、少數族裔貧窮、婦女貧窮、推動企業社會責任及稅務公義六大範疇的分析及政策建議:

長者貧窮

長者貧窮問題是政府最迫切需要解決的問題，在現時的退休保障制度下，強積金是退休保障的重要支柱，對低薪工人尤其重要。可是當中特設的對沖機制，容許僱主可提取其供款部分支付長期服務金或遣散費，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²。

上屆政府在任期完結前提出取消強積金對沖方案，包括「劃線」取消強積金對沖、由政府與僱主共同承擔支付遣散費長期服務金，政府承擔十年，出資比例逐步減少、同時下調長服金、遣散費計算至低於薪金三分二乘以年資。可是此方案未能在社會上得到廣泛的支持，現屆政府仍須提出更可行的方案與勞資雙方進行磋商。樂施會認同政府取消對沖強積金，但對於降低遣散費及長期服務金(下稱「長服金」)的計算比率做法有所保留。事實上，遣散費及長服金很大程度上是對於基層僱員面對不合理的補償，與作為退休保障的強積金有根本上的分別，降低遣散費及長服金的計算比率變相減少基層僱員的權益及保障，這絕對是不公平的。

² 強制性公積金計劃管理局，《以強積金累算權益抵銷遣散費及長期服務金的申索統計報告》(2017)
http://www.mpfa.org.hk/tch/information_centre/statistics/MPF_Statistical_Report/files/Statistical_Report_on_S_P_LSP_Offsetting_2016-c.pdf

樂施會建議：

- **樂施會促請政府在制訂取消對沖方案時，應維持現時遣散費及長期服務金的計算方法，以保障工人被不合理的僱時的權益。**
- **即使取消對沖的方案未達共識，政府仍然可以先行一步。作為全港最大僱主，政府應率先取消強積金對沖，以保障其合約制及外判工的強積金權益。政府可於現時的標準合約或招標公告中加上規定，禁止外判服務承辦商將僱主的強積金抵消遣散費或長務金，向全港所有僱主樹立良好榜樣。**

政府於上一份施政報告中提出取消申請綜援的「衰仔紙」安排，減少了有經濟需要的長者在申請綜援時的障礙，但同時將申請「長者綜援」的合資格年齡由 60 歲提升至 65 歲；60 至 64 歲的新申請人只能領取金額相對較低的成人綜援金額，同時需要參加「自力更生計劃」，尋找全職工作以應付生活開支。可是，根據 2011 年人口普查數據，60 歲起的勞動人口參與率只有 36.8%，可見他們要重投職場將會是十分困難。

同時，綜援申請者一直以家庭為單位，所有家庭成員的資產及收入一同計算在資產及入息審查。經濟上有困難的長者如若申請綜援，也需要與同住家人一起接受經濟審查；換言之，即使同住子女不願意申領綜援，或沒有能力供養父母，長者都不能獨立申請綜援。貧窮長者如需申領綜援，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。

樂施會建議：

- **作為有經濟需要人士最後的安全網，政府應維持申請人年滿 60 歲或以上便可以申請「長者綜援」的規定。**
- **參考現時「長者生活津貼」的做法，容許與家人同住的有需要長者申請綜援。**
- **就子女供養款項設立上限時，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。**

在職貧窮

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，個別行業基層工人的實質工資更是不升反跌。樂施會認為，檢討最低工資水平要考慮三項原則：（一）最低工資升幅應足以應付通脹；（二）最低工資水平應考慮「一養一」的贍養系數；及（三）應高於現有綜援水平。

由通過最低工資條例起計算，累積通脹已超過 26%，同期最低工資只上調 23%，現時最低工資每小時\$34.5的購買力比2010年10月定下每小時\$28時更低(表二)。

表二：最低工資水平的相應購買力

	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
2017年7月	104.7	26.3	34.5	27.4

樂施會建議:

- **政府應每年檢討最低工資水平，確保最低工資水平能追上通脹，及最低工資水平不應低於現有綜援水平。**

少數族裔貧窮

香港的少數族裔人口在2014年已達45萬³，較2001年上升超過三成。他們在香港落地生根，但由於中文水平不足，令他們無論在升學或就業面對局限，困難重重，缺乏向上流動的空間，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(0至14歲)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（香港社會服務聯會，2013）。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。

2014年施政報告公布在2014/15學年起，教育局為取錄十名或以上非華語學生的小學及中學提供每年80至150萬港元的撥款，並以「小步子」方法，參考和修訂給華語學生使用的《中國語文課程》，成為「中國語文課程第二語言學習架構」。新「學習架構」把原有的四個學習階段，細分為八個階段，但實施以來，教師和校長普遍認為，新「學習架構」並未能解決非華語學生的學習中文困難，主因是

³ 扶貧委員會《2014年香港少數族裔人士貧窮情況報告》
https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/2014_EM_Report_Chi.pdf

「學習架構」的學習模式是假設學生的母語是中文，但並非中文作為第二語言的課程，無助於非華語生學好中文。

在幼稚園教育方面，教育局沒有為非華語學童提供任何「中文作為第二語言」教育政策。2015 至 16 年度本港共有 11,982 名非華語學童就讀本地幼稚園，他們的母語不是中文（廣東話），絕大部分在家中亦並非以中文溝通。因此，他們的中文起步點一般較華語生落後三年。沒有適切的支援，他們根本難以追上華語學生的中文水平，以及應付用中文學習其他科目。

教育局於今年將實行「免費優質幼稚園教育」加強對非華語學童的支援，向錄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。若錄取人數少於八名，則沒有任何資助。然而，目前錄取少於八名非華語生的學校佔全港幼稚園的六成。同時，教育局非但沒有指定該資源的用途，也沒有對教非華語學生的老師資格作出規定，因此，實際能受惠於這項政策的非華語生只佔少數。樂施會認為若此資助能用在聘請額外中文教師，以增潤平行課程形式，為非華語學生提供中文作為第二語言課程，將有利提高非華語學生的中文水平，縮短與華語生的中文水平差距，使他們能夠更順利銜接入讀主流小學，長遠有助提升工作語言能力，融入社會，脫離跨代貧窮。

樂施會建議：

- **教育局應於學前教育階段，為非華語學童設立中文作為第二語言的增潤課程指引，並主動鼓勵非華語生家長選擇參與此類課程。**
- **教育局根據「免費優質幼稚園教育」對非華語生的支援，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非華語學童學習中文；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「獨立沉浸中文學習班」。長遠而言，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延伸課程」，讓非華語生學好中文。**
- **政府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，訂下目標，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接受相關有系統的培訓。**

婦女貧窮

根據政府 2015 年第二季的「綜合住戶統計調查」數據。香港女性貧窮人口達 61 萬 4 千，貧窮率為 17.4%。而男性的貧窮人口為 53 萬，貧窮率為 16.3%。婦女貧窮的原因，很多時來自於須照顧家庭，只能放棄外出工作或從事一些可同時兼顧家庭的零散工作。

根據樂施會在 2017 年發佈的「零散工與基層婦女研究調查」⁴，超過七成零散工也是婦女，這群婦女很大程度也因忙於照顧家庭而無奈地選擇零散工作，根據統計處數據，2016 年在私營機構從事非「連續性僱傭合約」(俗稱「零散工」)的人口已達 149,800，較 2001 年增加了 16.4%。事實上，零散工職位大多不穩定及不體面，更遑論全面的勞工保障。有些企業為減低營運成本，在聘請員工時，以「非連續性合約」剝削員工應有的福利和保障，將成本轉嫁到基層員工身上，令這群無法不從事「零散工」的員工難以脫離貧窮。

有見及此，樂施會呼籲政府應提倡適合女性兼顧家庭崗位的就業機會，和提高非「連續性合約」的僱員保障，以舒緩婦女貧窮問題。

樂施會建議:

- 政府應盡快修訂《僱傭條例》，為所有勞工提供適切的保障。
- 同時，建議放寬「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。
- 事實上，香港對零散工作的勞工保障，落後於日本、南韓、新加坡及台灣等亞洲經濟富裕地區。當地工人可以按工時比例計算，獲得有薪年假、法定假期、有薪病／產假、遣散費等的保障。樂施會認為政府應同時研究這些國家有關勞工保障的做法，令更多現時從事非連續性合約工作的勞工，特別是貧窮婦女可獲得基本的勞工保障。
- 簡化低收入在職家庭津貼申請，加強對「低津」申請人的支援：包括在非辦公時間協助填寫申請表格、跟進申請進度，協助有需要的家庭申請「低津」。

推動企業社會責任

政府早於 2004 年的財政預算案已談及企業社會責任，鼓勵企業在建設一個團結

⁴ 樂施會「低收入零散工概況調查報告」(2017): http://www.oxfam.org.hk/content/98/content_34010tc.pdf

和諧社會中，擔當一個重要的角色，而 2007 及 2008 年的施政報告亦重申這個方向⁵。從過去的施政報告及財政預算案的內容所見，政府對企業社會責任多理解為慈善的概念。不過，企業社會責任是一個可進化的概念。自 2006 年聯合國成立責任投資原則，推廣投資者應著重企業在環境、社會及管治的表現。過去 10 年間，企業社會責任已由慈善觀念，進化成對企業在管治、社會及環境方面表現的關注，關心企業如何在營運上，遵行環境、社會及管治方面的國際標準，從而能夠達至扶貧、改善社會問題及環境問題的效果，令企業更可持續發展。因此，我們認為，政府要重新認識企業社會責任的定義，並在社會及企業層面進行更多推廣工作。

樂施會在 2016 年發表《恒指成份股企業社會責任調查》⁶，結果顯示多達三分之一恒指公司表現「落後」，說明在披露企業社會責任資訊方面及具體表現仍未跟上國際標準。此外，在審視企業社會責任表現時，稅務資料披露愈來愈重要。企業繳納應繳的稅款，能夠為政府提供足夠收入，用以執行更多有利於扶貧的政策。

另一方面，愈來愈多國際機構投資者重視責任投資。簽署責任投資原則的資產管理公司所管理的資產由 2006 年約 4 萬億美元增至 2017 年 68.4 萬億美元，反映金融市場對企業社會責任愈趨重視。此外，在 354 個簽署了原則的資產擁有人中，約有 25% 為政府擁有⁷。這正好說明不少政府認同責任投資的重要性，並必須主動執行相關投資原則。有鑑於此，政府應積極推動以國際通用及最高標準(如 Global Reporting Initiative (GRI) G4)，制訂企業社會責任報告，增加公司透明度。以及主動推廣及執行責任投資原則。

推動企業社會責任，不能沒有公眾參與及監察，公眾必須清晰明瞭企業社會責任是什麼，才能有效地參與及監察企業社會責任的表現，從而令企業不斷改善表現。現時公眾對企業社會責任的了解，仍處於萌芽階段認識不足。政府應該扮演積極角色，主動教育公眾企業社會責任的重要性，促進公眾主動參與監察企業表現。

樂施會建議：

- **政府應促進及發展香港「責任投資」市場，配合企業社會責任的推行。政府可進行企業責任對商界影響的量化研究，讓商界了解履行企業責任的好處。其後，政府可分析外地促進「責任投資」的經驗，以研究制定守則或法規，促進本港的「責任投資」市場。**

⁵ 財政預算案 2004/05 第 68 段；施政報告 2007/08 第 71 段；及施政報告 2008/09 第 131 段

⁶ 樂施會《恒生指數成份股公司「環境、社會及管治」調查》(2016)

http://www.oxfam.org.hk/content/98/content_28753tc.pdf

⁷ <https://www.unpri.org/directory/>

- 香港金融管理局應主動簽署聯會國責任投資原則，並執行相關投資原則，從而在金融市場中推動可持續發展。
- 政府應制定政策推動「責任投資」，同時亦可透過外匯基金實行各種「責任投資」，如綠色債券、綠色金融、制訂以環境、社會及管治為主的投資原則。
- 政府可進一步優化現時的公司條例，宜參考英國公司條例 2006 法例第 417 條及 172 條 的內容，一方面要求董事報告的業務審視部分必須包括社區及社會議題的資訊，以改善所有在港註冊公司的透明度及披露情況；同時規管公司董事在追求業績之外，更應考慮公司對社會及環境的影響，作為董事對公司職責的一部分。
- 主動向企業推廣以國際最高及通用標準，制定企業社會責任報告。
- 推行企業社會責任公眾教育，令公眾了解及主動監察企業的社會責任表現。

推動稅務公義

「稅務公義網絡」組織（Tax Justice Network）2015 年編彙的「金融隱密指數」（Financial Secrecy Index）中，香港獲選為第二位。香港經常被跨國企業利用作為避稅渠道，逃避在為數不少的發展中國家，以至部分發達國家繳納稅款，使各國政府失去應得的稅務收入支撐貧苦大眾一般能夠受惠的基本公共服務。作為負責任的國際社會一員，香港政府固然要致力消除本地的貧窮情況，但同時也必須致力確保跨國企業的稅務資料公開透明，打擊跨國避稅活動，從而使世界其他角落的貧苦大眾也可受惠。如果港府在打擊跨境避稅上未能充分展示誠意和決心，情況繼續惡化，有可能被歐盟等國際組織列入稅務天堂黑名單，香港的國際聲譽也將嚴重受損。

我們留意到，政府早於 2014 年的財政預算案已承諾會參考國際經驗打擊逃稅、避稅⁸。政府在 2017 年財政預算案上表示，香港已經加入了經濟合作及發展組織提出的應對「侵蝕稅基及轉移利潤」（BEPS）措施的國際合作框架⁹，已在今年 7 月就打擊 BEPS 措施的公眾諮詢作出總結，表示中央政府已原則上同意將《多邊稅收徵管互助公約》（前稱《稅務事宜行政互助多邊公約》，MCMAA，簡稱《多邊公約》）的適用範圍延伸至香港，並承諾會在今年底前向立法會提交《稅務條例》修訂草案，使《多邊稅收徵管互助公約》適用於香港。政府在承諾參與多邊公約推動稅務透明的同時，迄今已與 12 個稅務管轄區達成雙邊稅務事宜自動交換財務帳戶資料安排（AEOI），包括日本、英國、比利時、加拿大、根西島、意

⁸ 財政預算案 2014/15 第 141 段

⁹ 財政預算案 2017/2018 第 52 段

大利、韓國、墨西哥、荷蘭、愛爾蘭、印尼和新西蘭。

樂施會亦有參與該公眾諮詢，我們一直認為香港在打擊跨國企業的 BEPS 行為責無旁貸，打擊跨國企業利用稅務規則的差異及錯配，將利潤轉移至只有很少或沒有經濟活動的低稅或無稅地區。事實上，國際樂施會曾在去年 12 月發表的研究報告《稅務戰爭：為尋求最低企業所得稅而進行的一場危險比賽》指出¹⁰，香港被列為全球 15 個企業避稅最嚴重地區的第九位；香港跟其餘 14 個榜上有名的「稅務天堂」一樣，被全球跨國企業用作平台透過各種方式避稅，金額之大，令許多發展中經濟無法取得其應得稅收作公共事業發展，如基礎建設、醫療、教育等，難以解決貧窮和不平等問題。國際樂施會另在今年 2 月發表的研究報告指出，歐洲規模最大的廿間銀行避稅情況嚴重，平均把高達四分一的利潤轉移至多個稅務天堂，香港更在當中「名列前茅」¹¹。這不只影響稅率較高的歐洲多國政府的庫房收入，發展中國家也深受其害。

樂施會一直倡議港府必須加入《多邊公約》，加快與其他稅務管轄區交換財務帳戶資料，對於政府承諾在今年內作出有關條例修訂，以遵從國際大趨勢加入多邊公約，我們樂見其成。雖然政府在公眾諮詢總結¹²中承諾會以《多邊公約》等多邊協議為基礎，與其他稅務管轄區交換國別報告（Country by Country Reporting），並計劃在今年底前向立法會提交《稅務條例》修訂草案以落實國別報告交換，然而政府並沒有要求跨國企業開放國別報告給公眾審視，我們對此表示失望。國際樂施會在今年 2 月發表的歐洲銀行避稅報告，其數據來源有賴歐盟要求當地銀行業必須向公眾開放國別報告，而並非只是呈交給稅務機關。港府若要展示對打擊跨國企業避稅的決心，就必須立法規定屬於香港稅務管轄範圍的跨國企業母公司把國別報告公開讓公眾審視。

此外，樂施會倡議政府應該立法規定跨國企業披露實益擁有人，與其他稅務管轄區自動交換實益擁有權資料以打擊跨國企業的避稅問題。樂施會曾在今年三月參與政府就提升香港公司實益擁有權透明度進行的公眾諮詢，是少數參與是次諮詢的國際倡議組織之一¹³。樂施會要求政府應該參照《證券及期貨條例》界定大股東的門檻，把公司、信託、有限責任合夥等法律實體的實益擁有人的界定，降至持有 5% 的股份或控制權。樂施會同時要求政府參照外國成功經驗，成立一個開放給公眾查閱的中央實益擁有權名冊。然而政府對有關的倡議採取不甚積極的態

¹⁰ 國際樂施會，"TAX BATTLES The dangerous global Race to the Bottom on Corporate Tax"(2016)
https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-race-to-bottom-corporate-tax-121216-en.pdf

¹¹ 國際樂施會，"Opening the vaults:the use of tax havens by Europe's biggest banks" (2017)
<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-opening-vaults-banks-tax-havens-270317-en.pdf>

¹² 財經事務及庫務局，《稅務局打擊「侵蝕稅基及轉移利潤」措施諮詢報告》(2017)
<http://www.fstb.gov.hk/tb/tc/docs/BEPS-ConsultationReport-c.pdf>

¹³ 財經事務及庫務局，《有關香港加強打擊洗錢及恐怖分子資金籌集規管制度的立法建議諮詢工作諮詢總結》(2017)
http://www.cr.gov.hk/sc/publications/docs/conclu_eaml_etbo_c.pdf

度，除了堅持以「25%或以上」作為決定實益擁有權的門檻之外，也以私隱和社會未有共識為理由未有承諾實施給公眾查閱的實益擁有權中央名冊。鑒於透明的實益擁有權資料是打擊跨境避稅的有力措施，樂施會謹此呼籲政府在今年年底前向立法會呈交有關的修訂條例草案時，考慮降低實益擁有權界定門檻和設立實益擁有權中央名冊。

樂施會建議：

- 政府應在確保私隱的前題下，規定國別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。
- 政府應該參照《證券及期貨條例》界定大股東的門檻，把公司、信託、有限責任合夥等法律實體的實益擁有人的界定，降至持有 5%的股份或控制權。
- 政府應該參照外國成功例子，設立開放給公眾查閱的實益擁有權中央名冊。

樂施會期望特區政府在本年度的施政報告中積極回應上述各項政策建議，實踐「人本經濟」理念，收窄香港的貧窮差距。如對上述建議有任何查詢，歡迎聯絡樂施會香港項目經理黃碩紅女士。

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