



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

樂施會就2018/19年度 施政報告的建議

2018年8月
AUG 2018

樂施會就 2018-19 年度施政報告的建議 「縮窄貧窮差距 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。

全球貧富差距不斷擴大，香港貧富懸殊問題亦極為嚴重。反映貧富差距嚴重程度的堅尼系數有惡化的趨勢，由 2006 年的 0.533（2011 年 0.537）上升至 2016 年的 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。在所有家庭住戶中，以收入分為十等分組別，比較最富裕一成住戶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，貧富懸殊問題實有惡化的趨勢。

年份	第一等份(每月入息中位數)	第十等份(月入息中位數)	差距
2006	\$2,250	\$76,250	33.8
2016	\$2,560	\$112,400	43.9

資料來源: 統計處

縱使政府在過去數年，在扶貧工作上作出新嘗試，但數據反映過往的扶貧工作無法收窄貧富差距，甚至漸趨惡化。可是，在貧富懸殊不斷惡化的同時，政府在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。在剛公布的 2018/19 財政預算，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 14.4%，較 2003 年「沙士」時期的 15.7% 更低。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。

政府坐擁龐大財政儲備，若繼續沿用保守理財原則，限制開支增幅只可以大致跟隨經濟增長，教育、醫療及社會福利等最能惠及貧窮人的公共服務將無法追上社會需要。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，而不僅僅是為少數的富人。政府是時候放下掌櫃心態，採納人本公共財政，收窄差距，讓基層市民能享有尊嚴的生活。

以下是樂施會具體的政策建議：

一) 「人本」公共財政 還富於民

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¹，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。

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。²

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、勞工待遇欠佳等問題。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，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

¹ 2018 財政預算案附錄 https://www.budget.gov.hk/2018/chi/pdf/c_appendices_b.pdf

² 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

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。有研究指出，僱主不聘用少數族裔主要有三方面的考慮，包括中文能力、宗教及文化的上差異、及膚色及衣著打扮³。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。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⁴，以避免綜援受助長者因獲得子女供款而被扣減綜援金額。

³ 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》

⁴ 社會福利署《綜合社會保障援助指引》第27頁

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。

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，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模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⁵，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⁶。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。

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。

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。

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

⁵http://www.devb.gov.hk/filemanager/tc/content_1054/Paper_05_2017.pdf

⁶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。