



香港城市大學
City University
of Hong Kong

香.港.貧.窮.線.

研究

研究員

黃洪 李劍明

香港城市大學

社會科學學部

7.2002

研究員：

黃洪 李劍明

香港城市大學社會科學學部講師

研究助理：

黎婉薇、林瑞含、余錦綸

問卷調查工作由勞資關係協進會負責

「貧困是一種痛苦。窮人要承受來自食物缺乏和長時間工作帶來的肉體上的痛苦；承受身為附屬品以及缺乏權力的屈辱而帶來的心理上的痛苦；以及承受被迫作出某種取捨而帶來的道義上的痛苦 例如，對於手頭上一筆有限的錢，是用來挽救一個生病的家人的生命，還是用來養來孩子？..窮人並不懶惰、愚蠢或生活腐化」

Deepa Narayan (et al.) (2000) *Can Anyone Hear Us?* 付岩梅等譯, *誰傾聽我們的聲音*, 世界銀行發展叢書.窮人的呼聲系列, 北京: 中國人民大學出版社 頁 3.

Executive Summary

- Dr. Wong Hung and Mr. Lee Kim Ming, lecturers of the Division of Social Studies of the City University of Hong Kong conducted a “Study of Hong Kong Poverty Line” from September, 1999 to January, 2001. The study has successfully interviewed 3086 low-income household to understand their household expenditure patterns and living conditions so that a poverty line can be determined.
- The poverty line is determined by the inflection point of the Engel curve through an income proxy measure. The Engel curve shows how the ratio of food expenditure to total household expenditure changes as the total household expenditure increases. The inflection point indicates the decreasing marginal propensity to consume food as the household income increases. In other words, the household will consume a smaller proportion of its income on food and turn to the consumption other commodities or non-necessity goods for improving the living. The inflection point of the Hong Kong Engel curve is at \$3750 per person, which demarcates the poor and other households.
- According to the 1999/2000 “Household Expenditure Survey” conducted by the Census and Statistics Department, there are a total of 449,000 households with expense per head less than \$3750, amount to 28% of the Hong Kong households. Households who live under the poverty line have an average monthly total expenditure per head of \$2520; the average expense on food per head is \$1058. The poor households have to “spare food” with a daily \$35 food consumption per head. There are about 110,000 households with a daily food expense per head even below \$24.
- There are different ways for the poor households to deal with economic hardship: 39.3% of them avoid taking buses, one of the cheapest transportation; around one third of them (33.2%) don't switch on lighting even when necessary; 31.9% could not afford giving “red pocket money” to their relatives in the last Chinese New Year; close to one quarter (23.8%) of them buy food right before the market closes because of cheaper prices; and finally almost one fifth (18.4%) of them have at least household member without a fixed bed to sleep.

- There are quite a few poor household cannot obtain basic living conditions like having enough food and good health. Almost one tenth (9.4%) of the poor households cannot afford to buy necessary medicine when getting ill; and there are 6.8% of them having insufficient food for at least one meal during last week.
- Poverty brings tremendous psychological tensions to the poor households: half of them subjectively believe that they are living under severe economic hardship. About 40% of them, their income cannot meet their expenses, and have to borrow money or use their saving to sustain everyday life.
- The poor households also poor in social resources: their social networks cannot help them borrow money or find a job. Around 30% of them have friends and relatives being unemployed rather than employed; almost half of them cannot get a friend or relative to borrow money; and 60% of them do not have friends or relatives able to introduce them a job.
- The researchers of this study suggest setting \$3750 per head as Hong Kong's "Basic Living Protection Line". In other words, so as to support the basic living of a household, each household member should have income at least \$3750 per month.
- Referring to the American experiences, the researchers recommend the Government setting up a "Living Wage" so that a household can earn a basic living without receiving any public assistance. For the beginning, it is suggested that the Government can set up a minimum wage standard for its employees and those of its contracting out services and subvented social services. The proposed living wage is at a monthly rate of \$6600, a daily rate of \$250 or an hourly rate of \$32.

研究摘要

- ✓ 香港城市大學社會科學學部講師黃洪博士及李劍明先生在 1999 年 9 月至 2001 年 1 月間進行了「香港貧窮線研究」。成功訪問了 3086 個低收入之住戶，了解這些家庭的開支模式及生活狀況，來制訂香港的貧窮線。
- ✓ 香港貧窮線研究採用入息替代方法，利用恩格爾曲線的轉折點(inflexion point)來定義貧窮線。恩格爾曲線是指住戶食物開支佔住戶總開支的比例隨着住戶總開支的變化。有關的轉折點代表住戶對食物的邊際消費意慾(marginal propensity to consume)的減慢。香港恩格爾曲線的轉折點在人均住戶開支 3750 元，這亦是香港整體的貧窮線。
- ✓ 根據統計處在 1999/2000 年所進行的住戶開支統計調查，全港共有 449,000 個住戶佔全港住戶的 28% 的人均住戶開支少於 \$3,750 元，亦即是生活低於貧窮線，是香港的貧窮戶。
- ✓ 貧窮戶的人均總開支每月平均只得 \$2,520，食物的人均開支的平均數是 \$1,058。貧窮戶出現「縮食」的情況，每人每天平均只有 \$35 食物開支。有十一萬個貧窮戶每人每天食物開支更少於 24 元的水平。
- ✓ 有四成(39.3%)貧窮戶曾「因慳錢而唔搭巴士」；有三分一(33.2%)貧窮戶曾「因為經濟問題而經常唔開燈」；有三成(31.9%)貧窮戶在過去一年曾「因經濟問題而無派利是給親友」；有四分一(23.8%)貧窮戶曾「因慳錢而等街市快收檔時才買菜」；有兩成(18.4%)貧窮戶有家庭成員沒有自己固定睡床。
- ✓ 更有少數貧窮戶連醫療及食物等基本生存權利亦因為貧窮原因而不能維持。有近一成(9.4%)貧窮戶「因經濟問題，有病也沒有買藥食」，以及每十五戶貧窮戶之中便有一戶(6.8%)「在過去一星期內有最少有一餐唔夠食」。
- ✓ 有半數貧窮戶認為生活困難，顯示貧窮帶來沉重的心理壓力。有四成貧窮戶入不敷支，必須依靠積蓄或借貸來支付日常的開支。
- ✓ 有三成貧窮戶熟悉的親友中失業比在業多，有半數貧窮戶連一個何以借錢的親友也沒有；有六成貧窮戶連一個可以介紹工作的親友也沒有，顯示單靠貧窮戶自身的網絡並未能解決其貧窮及失業問題。
- ✓ 研究員建議以人均收入 3750 元作為香港的「基本生活保障線」，亦即是說要維持一個人及其家庭能有基本的生活，每名成員必須起碼有 3750 元的入息才能支付基本生活所需。
- ✓ 參考美國經驗，研究員建議香港政府訂立生活工資，令家庭無須接受任何政府的援助，亦可透過工作換取最超碼的生活。建議為所有政府外判、資助服務及政府本身的合約僱員訂下最低的薪金標準。研究建議生活工資月薪為 \$6,600，日薪為 \$250，及時薪為 \$32。

1. 研究介紹

香港的貧窮及貧富懸殊問題日益嚴重。2001年人口統計普查顯示，香港堅尼系數由1981年0.451持續上升至2001年有紀錄以來最高的0.525，表明香港的收入分佈愈來愈走向不平均。但由於香港政府並沒有製訂正式的貧窮線，所以一直未能監察貧窮人口的數量及貧窮程度的變化，缺乏詳細的數據去製訂有效的政策去解決貧窮問題。

為了製訂香港的貧窮線，香港城市大學社會科學部講師黃洪博士及李劍明先生接受了香港研究資助局的「角逐撥款資助」¹進行了「香港貧窮線研究」。該研究在1999年9月至2001年1月間，成功進行抽樣調查，訪問了3086個低收入之住戶，了解這些家庭的開支模式及生活狀況。

研究目的

1. 了解香港低收入住戶的支出模式及生活狀況；
2. 根據恩格爾(Engel)曲線的變化，制訂香港的貧窮線；
3. 分析貧窮戶的特色、消費模式、生活狀況及社會網絡的情況

抽樣方法

我們問卷調查根據下述方法進行抽樣：首先，我們獲得統計處的協助得到全港規劃統計小區(Tertiary Planning Unit, TPU)的住戶收入中位數，以及49,000個地址和其房屋類型及所屬的規劃統計小區。其後，我們在住戶收入中位數最低的30%的規劃統計小區中抽出共18,708個地址。這18,708個地址構成我們的抽樣架構(sampling frame)。接著，我們再把規劃統計小區按住戶收入中位數及房屋類型分成不同等份的分層：公屋分為5層、居屋分為7層和私樓屋分為8層，而臨屋就不分層。分層的目的是透過給予住戶入息中位數較低的規劃統計小區較多的配額，令我們可以多抽一些低收入的家庭，而少抽一些較高收入的家庭。根據以上方法，我們透過隨機的方法共抽出4,500個地址，期後我們派出訪問員對自稱為戶主的成年人士進行面對面的訪問。由於抽樣集中於香港的貧窮區域，所以我們的樣本可代表香港低下層市民的狀況，而並不代表全港市民的狀況，希望讀者留意。

¹ 本研究獲香港研究資助局(Research Grant Council)的「角逐撥款資助」(編號: CityU 1184/99H)資助601,992元，研究才能順利進行，謹此致謝。

2. 研究結果

2.1 香港的貧窮線

以「入息替代」方法設定貧窮線

入息替代方法(income proxy measure)的起源可追溯至 1965 年美國學者 Orshansky 的研究，亦是日後美國政府制訂貧窮線的基礎²。跟隨十九世紀德國學者恩格爾(Engel)的研究，她比較不同入息水平家庭的消費模式，發覺收入低的家庭花費較大比例的入息在必需品上。Orshansky 提出可以用一般花費於必需品的消費來決定貧窮線，她建議家庭如消費超過其預算的 30% 用於食物上，便是處於貧窮。這提供基於購買必需品的比例，以入息替代方法來定義貧窮。當然劃分點並不一定要是 30%，或一定要單以食物開支計算。例如加拿大便以用於食物、房屋及衣物的比例大於總開支 62% 作為貧窮線³。然而，為了避免隨意決定某一比例作劃分點，其實可以從恩格爾曲線中的變化去找到根據。參看圖 2.1：恩格爾曲線很多時不是簡單曲線，而是有點“S”型，代表消費模式更複雜的變化(Bradshaw et al., 1987)⁴。

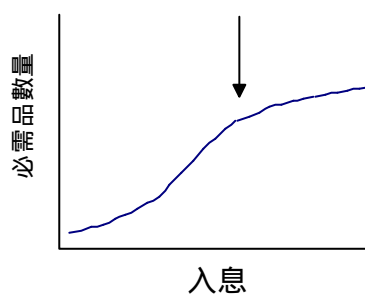


圖 1. 恩格爾曲線

² Orshansky, M. (1969) 'How Poverty is measured' in *Monthly Labor Review*, Vol.92, pp. 37-42.

³ Canada (1971) Senate Special Committee, *Poverty in Canada*. Information Canada.

⁴ Bradshaw, J., Mitchell, D. and Morgan, J. (1987) 'Evaluating Adequacy: the Potential of Budget Standards' in *Journal of Social Policy*, 16.2.

圖 1 以箭咀標明的轉折點(inflection point),代表某一必需品的邊際消費意慾(marginal propensity to consume)的減慢。當入息提高時,住戶不會繼續增加購買該物品的數量,轉而購買較高質素的貨品或其他非必需品,以進一步改善生活質素。所以轉折點表明由需要轉為選擇而決定消費模式變化的入息水平,亦即是貧窮線。美國的 Bureau of Labour Statistics 在一九四八年把這現象形容為:在這點之前對減低消費的阻力會越來越大,在這點之後對有關開支的增長則越來越有限。⁵

香港貧窮線研究便是採用入息替代方法,利用恩格爾曲線的轉折點(inflection point)來定義貧窮線。恩格爾曲線是指住戶食物開支佔住戶總開支的比例隨着住戶總開支的變化。有關的轉折點代表住戶對食物的邊際消費意慾(marginal propensity to consume)的減慢。在轉折點之後,住戶不會繼續增加食物的數量,轉而購買較高質素的貨品或其他非必需品,以進一步改善生活質素。所以該轉折點表明有關住戶的消費模式由以購買食物這必需品轉為可以選擇其他貨品,這便成為分開貧窮與非貧窮家庭的界線。

圖 2: 香港恩格爾曲線 2000



為了制訂香港整體的貧窮線,我們首先將住戶總開支除以住戶人數而得到住

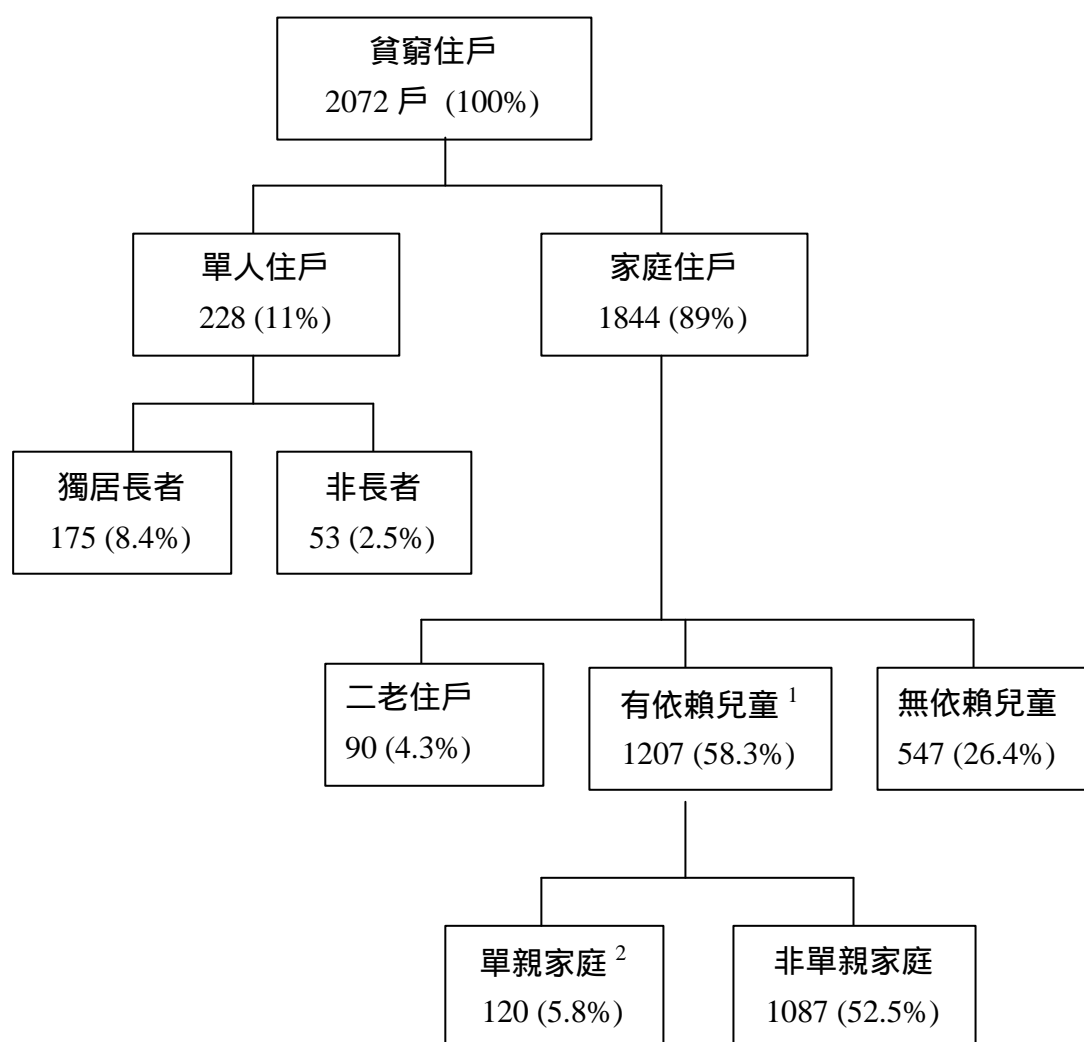
⁵ US Bureau of Labor Statistics (1948) *A Worker's Budget in the United States*. Bulletin No.927, Washington.

戶的「人均開支」。圖 2 便是顯示恩格爾曲線(食物開支佔住戶開支比例)隨著人均開支增加的變化，香港恩格爾曲線的轉折點的明顯在人均開支 3750 元，所以，我們便以住戶人均開支 3750 元作為為香港的整體貧窮線。

貧窮住戶的數目及類別

根據統計處在 1999/2000 年所進行的住戶開支統計調查，全港共有 449,000 個住戶的人均開支少於\$3,750 元佔全港住戶的 28%。

在是次貧窮線調查訪問的 3086 個住戶中，有 2072 戶的人均開支少於 3,750 元的水平，屬香港的貧窮戶。



¹ 「依賴兒童」是指 16 歲以下的兒童及 17-21 歲仍在學的學生

² 「單親家庭」是指該家庭只有一名 17 至 64 歲的成年人及有一名或以上的依賴兒童

2.2 貧窮戶家庭特色

- ◆ 有四成(39.7%)貧窮戶中有一名或以上年齡超過 65 歲的長者
- ◆ 有六成(59.4%)貧窮戶有一名以上 6-15 歲的子女，另有兩成(20.4%)有一名以上 0-5 歲的子女
- ◆ 有長者和兒童的家庭由於扶養比的增加，有關家庭較容易陷入貧窮的境況，長者及兒童的貧

與一般的形象和想法不同，貧窮戶並不是以領取社會保障、新來港人士、和沒有勞動力的家庭為主

- ◆ 有六成貧窮戶(57.7%)貧窮戶並沒有接受任何的社會保障援助包括綜合社會保障援助及高齡津貼，只有四成(42.3%)貧窮戶有接受社會保障援助
- ◆ 有七成多(71.3%)貧窮戶家中並沒有任何新來港人士(居港少於七年)
- ◆ 有四分三的貧窮戶有一名以上的勞動力，有三成半多(37.2%)有一名成員工作，有四分之一(24.6%)有兩名成員工作，有一成多(12.6%)甚至有三名成員在工作，只有四分之一(25.7%)貧窮戶並無有任何成員工作，可見無任何勞動力的貧窮戶屬於少數。由此可見，並不是貧窮戶的工作意欲低(所謂懶人)，令其勞動參與率偏低造成其貧窮，反而是經過減薪之後，不少勞工的工資愈來愈低，工作愈來愈不穩定，其收入下降至貧窮線之下，造成「有開工者也貧窮」(working poor)的現象

開支及收入狀況

- ◆ 貧窮戶人均收入平均數是\$3,384，最貧窮的四分之一住戶(約十一萬三千戶)的人均收入少於每月\$2,200
- ◆ 貧窮戶人均支出平均數是\$2,520，最貧窮的四分之一住戶(約十一萬三千戶)的人均支出少於每月\$2,000

**最貧窮的十一萬戶的人均支出每月少於 2000 元，
即每人每日開支少於 67 元。**

2.3 貧窮戶的開支模式

貧窮戶出現「縮食」的情況

貧窮戶的人均食物及房屋開支平均數

	每月人均開支	佔總開支百分比
食物	\$1,058	42%
住屋	\$454	18%
其他	\$1,008	40%
總開支	\$2,520	100%

處於貧窮線以下的住戶的人均總開支每月平均只得\$2,520，食物的人均開支的平均數是\$1,058，以每月30日計，即每人每日的食物開支只得35元。以這樣微薄的金額，要自己在家裏煮食也不容易應付，但不少貧窮人士由於工作及上學的關係必須在外間進食，所以在家的食物開支進一步被壓縮。所以，當貧窮戶有更多的收入時會增加其食物開支及比例，出現了恩格爾曲線在轉捩點前向上升的情況，顯示為了應付緊張的開支，貧窮戶出現了「縮食」(食物不足)的情況，當他們每多一元的收入時，這一元花在食物的比例會增加。

貧窮戶要「縮食」，每人每天只有35元食物開支

而最低四分之一分位即全港約有十一萬三千戶的人均食物開支更少於每月720元，即每日食物開支少於24元的水平，其赤貧情況可見一斑。

有十一萬的貧窮戶每人每天食物開支更少於24元

雖然貧窮戶花在食物的對金額偏低，但佔總開支的42%，加上住屋開支的18%，兩者合佔總開支的60%。貧窮戶只有另外四成開支約1000元來支付交通、教育、水電燃料、醫療等開支，其他開支的比例低亦反映住戶必須將主要支出放在必需品上，令其生活質素偏低。

當貧窮戶被問及如他/她的收入減少一半會首先縮減那方面的開支，有六成(62.6%)貧窮戶表示會減少食物的開支，只有約一成(9.6%)表示會減少住屋的開支。而當被問及如果其收入增加一倍，他/她會首先增加那方面的開支，有八成(53.2%)表示會增加食物的開支，亦有三成(29.0%)表示會增加房屋的開支。由此可見，對於貧窮戶來說，住屋的開支更為必要，其彈性亦較少，屋租或樓宇供款

必須要支付，反而食物的開支較房屋的開支有彈性。這亦解釋了由於為了要支付較高昂的住屋開支，所以貧窮戶被迫要縮減食物開支，造成恩格爾曲線先升後跌，出現轉折點的情況。

貧窮戶住屋開支的彈性比食物更低

2.4 貧窮戶的貧窮狀況

貧窮戶的貧窮狀況

因慳錢而唔搭巴士	39.3%
因為經濟問題而經常唔開燈	33.2%
因經濟問題而無派利是給親友	31.9%
因慳錢而等街市快收檔時才買菜	23.8%
有家庭成員沒有自己固定睡床	18.4%

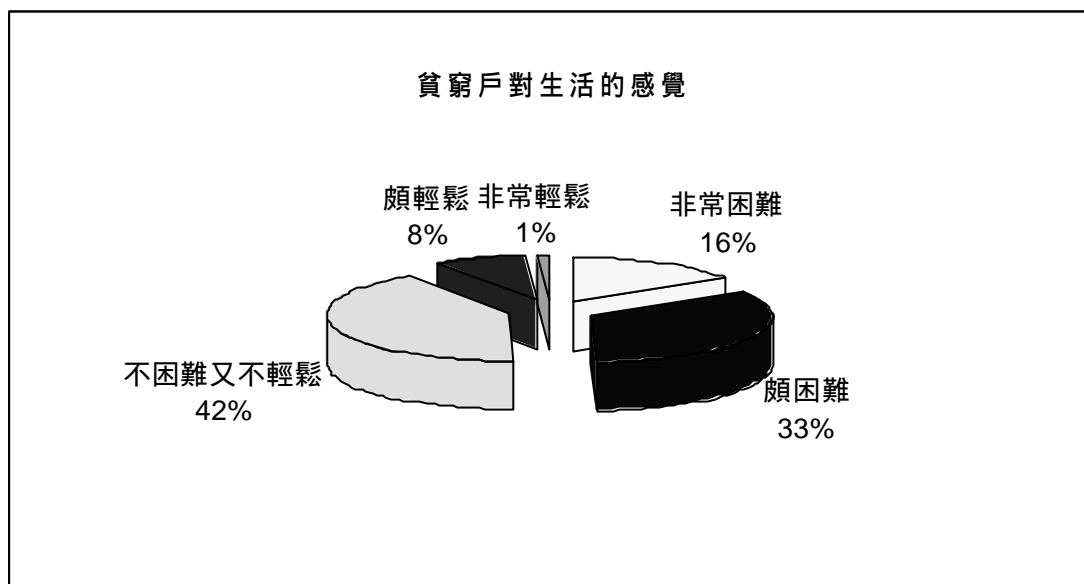
貧窮戶在被訪之前的一個星期曾出現下列的貧窮狀況。有四成(39.3%)貧窮戶曾「因慳錢而唔搭巴士」；有三分一(33.2%)貧窮戶曾「因為經濟問題而經常唔開燈」；有三成(31.9%)貧窮戶在新年時曾「因經濟問題而無派利是給親友」；有四分一(23.8%)貧窮戶曾「因慳錢而等街市快收檔時才買菜」；有兩成(18.4%)貧窮戶「有家庭成員沒有自己固定睡床」。

在以上五種貧窮狀況中，有四成半(45.7%)貧窮戶出現一種貧窮狀況，出現二至三種達三分一(36.0%)，更有一成(9.7%)出現四至五種貧窮狀況。可見其貧窮狀況的嚴重。更有少數貧窮戶連醫療及食物等基本生存權利亦因為貧窮原因而不能維持。有近一成(9.4%)貧窮戶「因經濟問題，有病也沒有買藥食」，以及每十五戶貧窮戶之中便有一戶(6.8%)「在過去一星期內有最少有一餐唔夠食」。以香港這樣富裕的社會，仍然存在這樣大量貧窮程度這樣嚴重的住戶，情況令人震驚。

貧窮戶的極端貧窮狀況

因經濟問題，有病也沒有買藥食	9.4%
在過去一星期內有最少有一餐唔夠食	6.8%

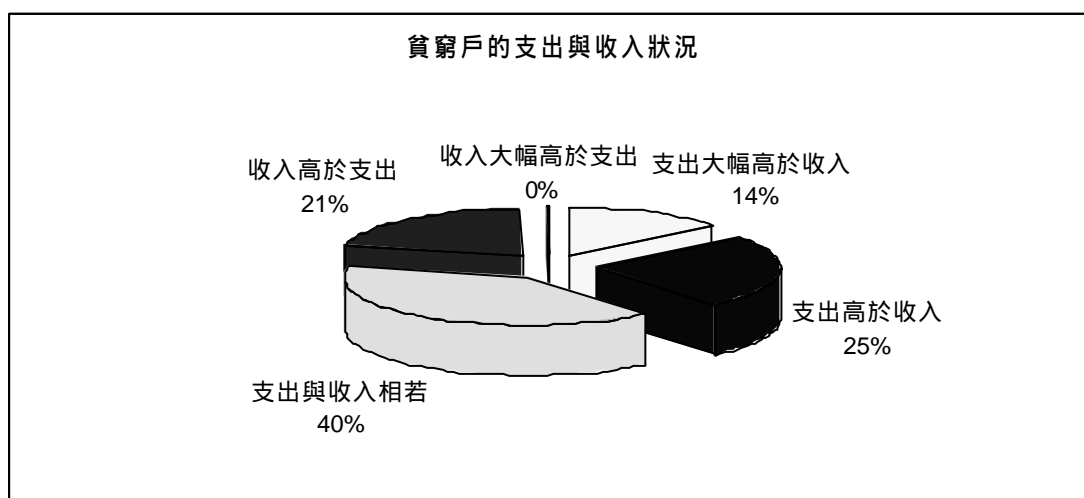
貧窮戶對生活的感覺



有一成半(16%)貧窮戶認為生活非常困難；有三分之一(33%)認為頗困難；兩部分的總和接近半數(49%)，即有半數貧窮戶認為生活困難。另有四成住戶表示生活不困難又不輕鬆，表示生活輕鬆的貧窮戶不足一成(9%)。由此可見，貧窮為貧窮戶帶來沉重的心理壓力。

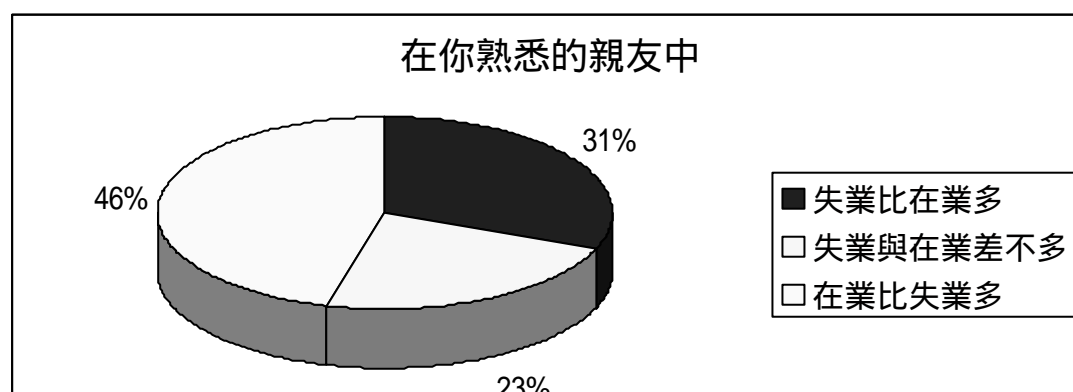
有半數貧窮戶認為生活困難，顯示貧窮帶來沉重的心理壓力

貧窮戶的支出與收入狀況



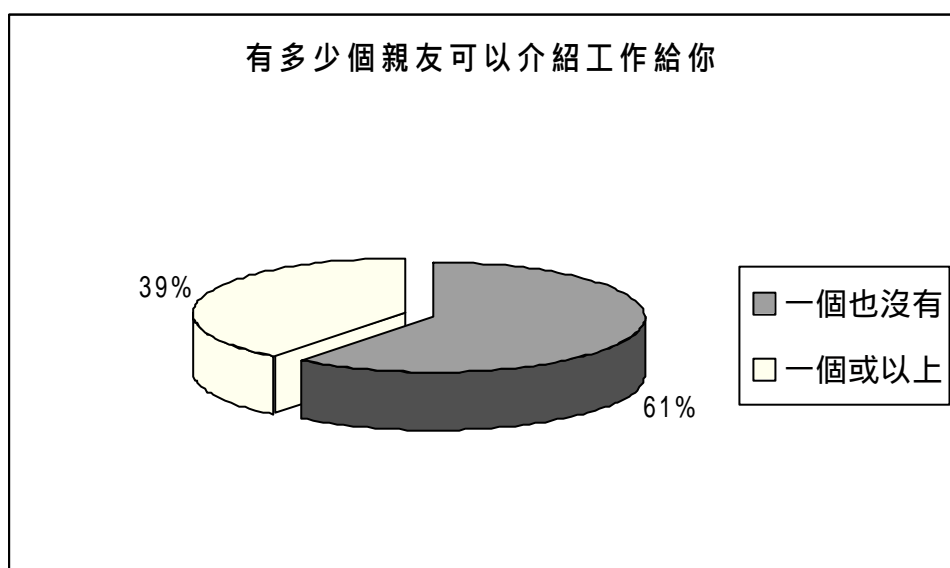
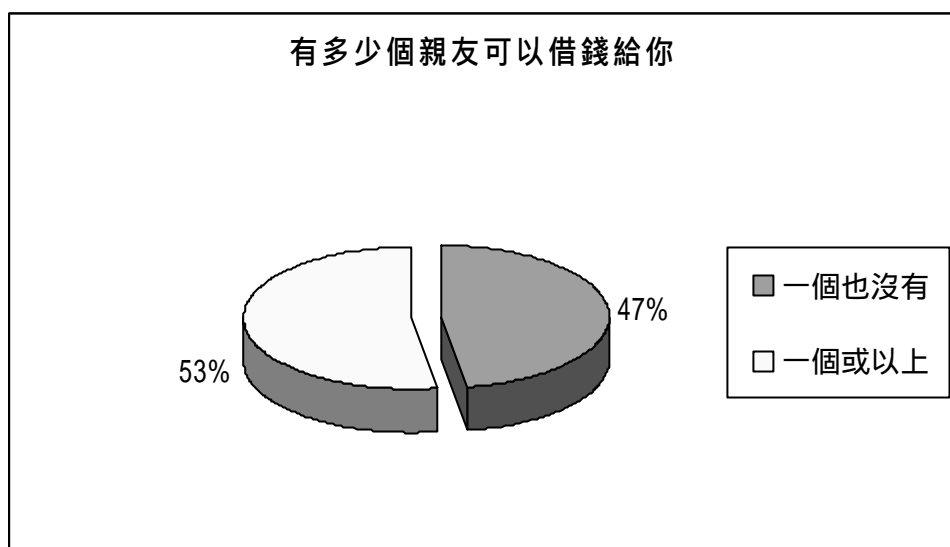
有一成半(14%)貧窮戶支出大幅高於收入即出現嚴重入不敷支的情況；有四分一(25%)支出高於收入即出現入不敷支的情況；亦即是說有四成(39%)貧窮戶出現入不敷支的情況，必須依靠積蓄或借貸來支付日常的開支，另有四成住戶(40%)表示支出與收入相若，只有兩成(21%)貧窮戶表示收入高於支出，而沒有貧窮戶表示收入大幅高於支出。這顯示貧窮戶的低支出水平，並不是因為節儉的消費習慣或特殊的品味所導致，而是基於貧窮戶的收入不足，令他/她們必須壓縮日常的生活開支。此外，只有兩成貧窮戶的收入高於支出，亦即是說只有兩成貧窮戶可以進行儲蓄，而其他八成貧窮戶非達不能儲蓄反而要動用儲備，顯見貧窮戶的經濟脆弱性，當經濟進一步下滑的時候，貧窮戶未能有足夠的儲備應付，生活會進一步惡化。

有四成貧窮戶入不敷支，必須依靠積蓄或借貸來支付日常的開支



而由於貧窮戶的社會網絡亦多是貧窮人士，出現「塘水滾塘魚」即社會資本弱化的問題，在貧窮戶之中，有三成(31%)表示在熟悉的親友中失業比在業多，有四分一(23%)表示熟悉的親友失業與在業的數目差不多，兩者合共達 54% 超過半數。而表示熟悉的親友中在業的數目比失業多的有四成半(46%)。過去香港的貧窮戶生活雖然艱苦，但仍然可透過親友間的援助及介紹工作去應付難關。但現時由於貧窮問題持續惡化，貧窮戶的社會網絡亦多屬貧窮人士，本身亦面對失業及貧窮問題，所以提供的支援能力很有限，所以一方面令貧窮戶的生活嚴重惡化，而另一方面亦減低透過工作而脫貧的機會。

三成貧窮戶熟悉的親友中失業比在業多



由於長貧難顧，而貧窮戶的親友很多時本身亦面對貧窮自顧不暇，所以有半數(47%)貧窮戶表示連一個可以借錢的親友也沒有，顯示貧窮戶未能依靠親友作經濟支援。由此可見，設立基本生活保障線，以制度化的手段來對貧窮戶作出支援是必要的。此外，由於貧窮戶的親友本身也面臨失業及開工不足的情況，貧窮戶的工友網絡面臨解體，過去依靠工友及親友非正規網絡介紹工作的制度亦面臨失效，有六成(61%)貧窮戶表示連一個可以介紹工作的親戚朋友也沒有，顯示單靠貧窮戶自身的網絡也未能解決其失業的問題。

有半數貧窮戶連一個可以借錢的親友也沒有；有六成貧窮戶連一個可以介紹工作的親友也沒有。

3. 研究結論及建議

3.1 設立基本生活保障線

我們進行的「貧窮線研究」是根據香港住戶消費模式的轉變，即家庭大部分消費用於食品的比例由上升轉為下降，即由必需品的開支轉為可以選擇其他開支，來決定香港住戶要維持一個家庭基本生活所需要的開支水平。根據我們在 1999 至 2001 年對香港低開支住戶的開支模式顯示，每人每月的支出應起碼有 3750 元才能維持基本的生活。我們提出將住戶人均支出少於 3750 元作為香港的貧窮線。

參考內地經已在全國設立的「最低生活保障制度」⁶；筆者亦建議亦應以人均收入 3750 元作為香港的「基本生活保障線」，亦即是說要維持一個人及其家庭能有基本的生活，每名成員必須起碼有 3750 元的入息才能支付基本生活所需。

以月入 3750 元作為香港的「基本生活保障線」

3.2 為所有外判、資助及合約政府僱員，設立生活工資(living wage)

為長遠解決低薪勞工的貧窮問題，現時在美國及英國等先進資本主義國家，不少工會、宗教及社區團體提出「生活工資」的要求。生活工資(living wage)有別於最低工資(minimum wage)，亦超越了最低工資。在美國，最低工資是指聯邦政府為勞工訂立的最低時薪(現時為 5.15 美金)，有關條例差不多適用於所有勞工；而州政府亦可以訂出本州的最低工資，但須高於聯邦政府的標準。而「生活工資」通常是指由地區政府頒布的條例保障特定的勞工，通常是由地方政府聘請的僱員或是獲得地方政府合約及資助的機構。有關條例背後的信念是政府不應向那些支付貧窮線以下工資的僱主提供合約或資助。

「生活工資」的提出亦意含著「最低工資」並不足夠供養一個家庭，所以生活工資通常高於最低工資，而且是根據不同地方的家庭消費及家庭人數來決定。

在 1994 年，在美國波爾的摩(Baltimore)市，勞工及宗教團體成功爭取通過

⁶ 中國國務院於 1997 年 9 月發表 29 號文件，於全國城市推廣最低生活保障制度。詳情參看中國民政部部長的著作：多吉才讓(2001). *中國最低生活保障制度：研究與實踐*. 北京：人民出版社.

一項地方法例，要求所有提供政府服務的承辦商及承判商必須支付「生活工資」予本身的僱員，成為成功爭取生活工資的先河。其後在聖路易、波士頓、洛杉磯、芝加哥、底特律等六十個城市均通過了「生活工資」條例。

生活工資的水平通常是由不同家庭人數的貧窮線所決定。以美國為例，生活工資的水平等於一名全職、全年工作，而須供養一生活在貧窮線的四人家庭，所需要的收入(在 2000 年是\$17,690 一年，或\$8.20 一小時)，亦有些地區是以貧窮線的 130%作為生活工資的水平，這是美國貧窮家庭可以獲得「食物卷」(food stamp)的最高收入標準。換句話說，有關生活工資的水平能令該家庭無須接受任何政府的援助，亦可透過工作換取最超碼的生活。

生活工資能夠令低薪勞工工資下降的趨勢得以逆轉。生活工資條例令地方政府不能再僱用那些超低薪的外判及承辦商，從而制造更多貧窮勞工。美國在實行生活工資後有證據顯示有關的成本大部分是由於有關企業透過由於訓練及招聘成本的下降或減少利潤所抵銷，研究指出設立生活工資並不會令職位減少，而有關服務的合約成本亦只有少許提高。有關推行生活工資的行政費用不高，政府合約成本的雖然增加；但另一方面可減少入息援助及社會服務的開支⁷。

現時，香港政府正如其他地區政府一樣，一方面要用社會保障制度來解決貧窮，但另一方面卻由透過外判及合約的僱用制度來制造貧窮。生活工資的設立便是希望政府停止制造貧窮來達到減低貧窮的目標，筆者認為香港政府亦要訂立生活工資，為所有政府外判、資助服務及政府本身的合約僱員訂下最低的薪金標準。

3.3 建議生活工資的水平

參考美國的經驗，生活工資的水平應等於一名全職、全年工作，而須供養一生活在貧窮線的家庭所需要的收入。我們的研究指出香港的貧窮線，亦即是基本生活保障線是人均支出\$3,750，而香港 2001 年人口普查顯示香港住戶的平均人數是 3.1 人，所以一個貧窮線家庭每月所需的收入是 $\$3,750 \times 3.1 \text{ 人} = \$11,625$ 。人口普查亦顯示香港每戶平均有 1.67 個勞動力，所以每名勞動力應有的生活工資在 2000-2001 年的水平應是： $\$11,625 \div 1.67 \text{ 人} = \$6,961$

由於 2001 年至今出現通縮，若要維持與 2000-2001 年生活工資相同的購買力，以 2001 年甲類消費物價指數通縮 4.7% 計，2002 年的生活工資應訂在：

⁷ 有關研究可參考 Niedt, C., Ruiters, G., Wise, D. and Shoenberger, E. (1999). *The Effect of Living Wage in Baltimore*. Washington D.C.: Economic Policy Institute. 及 Preamble Center for Public Policy (1996). *Baltimore's Living Wage Law: An Analysis of the Fiscal and Economic Costs of Baltimore City Ordinance 442*. Washington D.C.: Preamble Center for Public Policy.

$\$6961 \times 0.953 = \6637 的水平。我們建議在 2002 年香港生活工資的月薪水平應是 \$6,600；以每月工作 26 天計，生活工資的日薪水平應是 \$250；而以每周工作 48 小時計，生活工資的時薪水平應是 \$32。

生活工資建議水平

月薪	\$6,600
日薪	\$250
時薪	\$32

長遠來說，我們認為亦應根據基本生活保障線，來為私營部門訂立「最低工資」。但由於資方及政府的反對，訂立有關「最低工資」的建議經已拖延多年。筆者現時「生活工資」的建議，只集中保障政府的外判、資助及合約的低薪職位，並不影響任何私營部門，因此反對的意見將較少，實踐起來較為容易。所以生活工資是較可行的建議。

另一方面，由於近年這些政府外判、資助及合約職位出現薪金嚴重下滑的情況，原因主要是承辦商進行中間剝削，賺取鉅額利潤。根據政府公務員的正常薪俸編制，第一薪級表及總薪級表的起薪點是八千多元，而政府亦多次表示現時外判服務的員工薪津預算水平亦有六千至七千元，所以生活工資訂於月薪 \$6,600 的水平並不會增加政府任何的支出。政府支持有關建議的可能性較大。

而設立生活工資的優點在於能有一公開的法例的保障，令政府外判、資助及合約低薪僱員清楚知道自己最低的工資水平，有關公司及中間人便不能進行過份的剝削。「生活工資」既能保障低薪的貧窮勞工，又不會增加政府的開支，而且有關成效及政策的影響，亦可以作為日後在私人部門設立最低工資的參考。

我們建議政府儘快制訂「生活工資」的法例，規定所有透過政府財政聘請的外判、資助及合約僱員，每月的收入最少要有 6,600 元，或每日收入最少要有 250 元，或每小時的收入最少要有 32 元。這樣做不單可以解決這些低薪工人的生計，而且提高工資對增加內部消費有所幫助，對解決香港的經濟難題有正面的作用。

3.4 改善綜援入息豁免制度，支持綜援人士重新就業

最低有不少言論指「綜援的金額相對低技術工人太高」，但現實卻是「外間的工資太低」，現時低薪工人的工資經已跌破上述「基本生活保障線」令低薪工人無法養活自己及家人。為了解決現時香港綜援受助人脫離綜援的障礙，筆者建議以「基本生活保障線」來提高香港「綜援」豁免入息限額。

現時綜援人士中，除了單親人士的豁免入息限額剛剛提高至 2500 元外，其餘的類別如失業、低收入等人士的豁免入息限額仍然偏低。這些綜援人士若有工作收入，只有首 451 元收入可全數豁免，而其餘的收入則需要半數扣除，而最高的扣除額只有 1,805 元。現時豁免入息限額並沒有按家庭人數而提高，只劃一於 1,805 元最高水平，所以不利於鼓勵人數較多的綜援外出工作。

雖然不少輿論認為現時多人家庭的綜援金額比一般低薪勞工高，做成「綜援養懶人」的情況。但現實的情況是多人家庭的綜援金額仍然比我們計算出的「基本生活保障線」為低，如三人家庭的差距達 2,945 元(見下表)，這顯示綜援家庭的生活完全談不上豐裕，而且連基本需要也不能完全應付，不少綜援家庭仍過著捉襟見肘的貧困生活。

長遠來說，我們認為綜援的水平應按照基本生活保障線的水平來制訂，所以綜援的金額不應減少，反而應該增加。但考慮到現時財政赤字的壓力及協助更多綜援家庭脫離綜援網，我們認為應該立即增加容許綜援人士工作而完全無須扣減的入息水平(以整個家庭而非個人計算)，根據不同家庭的基本生活保障線與現時綜援金額的差距，有關全數豁免金額應增加如下，而入息超出全數豁免的金額則按現行的方法半數扣除：

	現時綜援水平 健全成人基本金額+ 租金津貼	基本生活保障線	差距： 容許綜援人士工作 而完全無須扣減的 入息水平
1 人	1805+1505=3310	\$3,750	\$440
2 人	3220+3030=6250	\$7,500	\$1,250
3 人	4350+3955=8305	\$11,250	\$2,945
4 人	5160+4210=9370	\$15,000	\$5,630

-全文完