

## 資料文件

### 立法會減貧事宜小組委員會

#### 協助在職貧困人士的資源 – 政府當局的工作

## 引言

本文件闡述政府為扶助在職貧困和有需要人士建立的社會安全網所投放的資源，也載列了我們對立法會減貧事宜小組委員會(下稱“小組委員會”)在三月二日信中提出的三個問題的意見。

### 協助在職貧困人士的資源

2. 即使有部分社會人士指政府忽略在職貧困人士的需要，但事實上，政府多年來已投放了大量資源，建立基本的社會安全網，確保市民(包括在職貧困人士)能夠得到所需的服務，使他們可應付日常的基本需要。二零零五至零六年度修訂預算和二零零六至零七年度預算草案內的預算開支，過半數都是用於公共房屋、教育，福利和公共醫療服務的開支。事實上，香港的稅制、教育、房屋、福利和公共醫療政策全部都有收入再分配的特性。這種“社會工資”雖然不會在我們的入息統計數字中反映出來，但卻有助紓緩在職貧困人士的負擔。附錄 1載有為扶貧委員會於二零零六年一月舉行的會議而擬備的背景資料文件，當中詳述政府為解決在職貧窮問題而提供的多項公共服務。

3. 政府一貫力求各項政策更臻完善，二零零六至零七年度《財政預算案》正好凸顯這一點。預算案提出了多項建議措施，其中包括與在職貧窮有關的多項建議(相關措施撮述於附錄 2)。為重申政府對協助社會上弱勢社群的承擔，在社會安全網之外，我們會增撥 1 億元作經常開支，及在未來五年，新增款項 2 億 3 千萬元。

### 小組委員會三月二日發出的函件

4. 我們知悉小組委員會在三月二日發出的函件中，表示有意在該委員會三月十七日的會議上提出三項事宜，現轉述如下 –

(a) 為居住於新界西北部偏遠地區的在職貧困人士提供跨區就業的交通津貼；

- (b) 為在職貧困人士提供財政援助，讓他們得到合理的生活水平(即有關第二安全網的概念)；以及
- (c) 成立一個扶助貧困人士的基金。

據悉，小組委員會是在內務委員會於本年二月十日通過《有關在職貧窮的報告》(《報告》)所載的八項建議(轉載於附錄 3)後，進一步提出以上三項建議。

### **交通津貼**

5. 關於上文第 4(a)項，政府非常明白小組委員會關注的事宜。我們會繼續研究可行的方法，進一步加強居住於偏遠地區人士的工作誘因。相信議員已留意到，在二零零六至零七年度《財政預算案》中，我們建議試行在元朗(包括天水圍)、港島區(包括東涌)及北區，為已完成僱員再培訓局全日制或就業掛鈎課程並有經濟需要的學員，提供短期交通費支援。值得注意的是，這項建議的目的，正與一些議員在《報告》第 5.22 段所提出的建議不謀而合。

6. 在考慮新的津貼計劃是否可行時，除了財政影響外，我們還須顧及多項考慮因素：

- (a) **目標**：計劃需具針對性，以幫助在經濟上真正有需要的人士；
- (b) **濫用**：務需盡量避免濫用，包括避免長期獲發交通津貼的僱員遭受僱主削減工資；
- (c) **公正**：計劃對並非居住於偏遠地區的低收入人士是否公平；以及
- (d) **其他方法**：我們需考慮是否應訂立新的津貼計劃，還是研究如何改善現時對低收入人士及其家庭在財政上的支援。

### **“第二安全網”**

7. 關於上文第 4(b)段，我們希望小組委員會能闡述其對“第二安全網”的看法和建議的涵蓋範圍。正如上文第 2 段所述，實際上政府已有效地建立“第二安全網”，讓在職貧困人士可獲得必要的實質服務和支援。綜合社會保障援助計劃亦為在職貧困人士提供經濟援助，包

括為經濟拮据的失業工人提供失業援助、為單親家庭提供經濟方面的救濟，以及為低收入僱員提供經濟誘因，幫助他們尋找工作和繼續就業，事實上，這些都是為低收入家庭提供的收入支援計劃。

8. 就此，我們察悉《報告》建議引進稅務補助和檢討“豁免計算入息”的計算方法。正如財政司司長就《報告》的提議作出的初步回應所述(附錄 4)，按照我們的課稅機制，現時所有在職貧困人士都無須課徵個人薪俸稅，因此，稅務補助未必適用於香港的情況。不過，我們亦會研究如何改善現時為在職貧困人士所提供的經濟援助／誘因，包括“豁免計算入息”的計算方法。

9. 我們必須強調，對在職貧困人士來說，社會安全網的概念不應只局限於經濟援助。我們應採用更積極的方法來詮釋該概念，即確保香港市民有機會改變使他們陷入貧窮危機的境況，例如為他們提供教育和培訓機會，以及隨着經濟發展而創造職位，使他們達至自力更生。

### 一個扶助貧困人士的基金

10. 關於上文第 4(c)段，政府當局察悉有關為貧困人士成立基金的概念，並非包含在《報告》的建議之內。相信議員知道本港目前已有不少基金，為照顧本港弱勢社群需要的計劃提供資助。主要例子包括獎券基金、社區投資共享基金、攜手扶弱基金，以及在二零零六至零七年度《財政預算案》中為加強以地區為本的防貧紓困工作而預留的額外撥款。我們會研究有何辦法，鼓勵現有基金加強關注在職貧困人士的需要。

11. 政府當局歡迎議員就如何透過成立新基金進一步扶助在職貧困人士提出建議。所有涉及分配財政資助的建議，都應顧及上文第 6 段所述的四項主要考慮。

### 《有關在職貧窮的報告》(《報告》)

12. 除上文第 4 段所述的三項建議外，政府當局很高興知悉小組委員會在《報告》中所載的其他建議，主要反映了政府當局和立法會已就扶助在職貧困人士的方向和整體措施大致達成共識。政府當局和立法會都希望從現有的基礎上更進一步。我們正就如何落實小組委員會的建議進行內部諮詢，並希望能有機會在日後的小組委員會會議上與議員逐一討論有關事項。

## 總結

13. 儘管香港有關照顧貧困人士(包括在職貧困人士)需要的社會政策已頗為全面，但政府當局認為現行措施仍有改善空間，並且還有一些地方需要補漏，以鼓勵貧困人士透過工作自力更生，並確保努力工作的人得到充分回報。政府當局亦知悉這些都是需要持續進行的工作。政府當局感謝小組委員會擬備《報告》，並期望與各位議員及有關人士繼續合作，落實扶貧工作，以推動香港持續及平衡的發展。我們希望小組委員會能闡釋上文第4段的事宜，以便我們作出考慮。最後，政府當局期望與小組委員會在日後的會議上討論《報告》中的建議。

扶貧委員會秘書處

二零零六年三月十三日

扶貧委員會  
協助低收入僱員的政策

目的

本文件概述低收入僱員(一般稱為“在職貧困人士”)的情況。請委員考慮現行為低收入僱員提供的支援，以及改善有關支援的政策方向。

背景及目的

2. 扶貧委員會在二零零五年六月二十八日的會議上同意，對於健全的失業人士，政策方向應是協助他們“從受助走向自強”。為此，扶貧委員會會繼續考慮如何改善培訓和就業援助，包括促進社會企業的發展，以及在社區內創造就業機會。

3. 培訓和就業援助對協助在職貧困人士自我提升和尋找工作，至為重要。我們會在扶貧委員會下次會議，研究培訓和就業援助和其如何協助低收入僱員等事宜。

4. 本文件概述香港低收入僱員的情況——他們的概況及現行向其提供的支援，旨在探討以下各項：

- (a) 儘管他們的收入相對較低，但在職貧困人士和“非在職貧困人士”都同樣獲得協助以應付日常基本需要；以及
- (b) 就(a)項而言，我們為低收入僱員提供的支援和協助，應旨在幫助他們脫離貧窮，並應同時盡量減低削弱他們工作意欲和依賴福利網的風險。

在職貧困人士的概況<sup>1</sup>

近期趨勢

5. 隨着經濟持續全面復蘇，低收入人士的就業機會增加，入息上升，他們的情況已有所改善。從事非技術工作工人的失業率由二零零三年年中最高峰時的 9.6%，下降至二零零五年九月至十一月的

---

<sup>1</sup> 除另有說明外，外籍家庭傭工並不包括在這項分析之內。

6.6%<sup>2</sup>。收入最低的三個十等分組別內僱員的平均就業收入，自二零零五年初開始一直上升(附件 A)。

6. 在二零零五年第三季，本港有 267 000 名僱員月入少於 5,000 元<sup>3</sup>，但其中只有 140 000 名僱員為全職工人<sup>4</sup>，佔僱員總人數的 5.0%。這些數字較二零零三年第三季的相應數字 150 000 名僱員及 5.8% 為低。同時，在二零零三年第三季至二零零五年第三季期間，月入 5,000 元至 7,999 元的全職僱員人數增加了 71 000 人，表示部分低收入工人在這段期間的收入已經攀升。二零零五年第三季有 127 000 名兼職工人，當中的 61% 屬自願兼職性質，而餘下的 39% 則屬非自願性質或被分類為就業不足人士。即使把就業不足的工人計算在內，(在二零零三年第三季至二零零五年第三季期間)，低收入工人的人數及其所佔的百分比亦已下跌(附件 B)。

7. 雖然在職貧困人士的人數下降及他們的收入增加，但更仔細地研究他們的概況及特徵，會有助確保委員會的政策能為他們提供有效及適切的援助。具體來說，二零零五年年中低收入僱員的人數有 190 000 人，當中包括 140 000 名全職僱員及 50 000 名就業不足人士，他們合共佔僱員總人數的 6.8%。該批 140 000 名的全職低收入僱員當然值得我們關注，因為他們最有可能屬於長期賺取低收入的組別。另外，那 50 000 名就業不足的低收入僱員亦同樣需要我們關心，因為他們既不能找到更多的理想工作和賺取更多收入，而且他們的工作亦不穩定。

### 低收入僱員的社會經濟特徵

8. 二零零五年年中有 190 000 名低收入僱員，當中以婦女勞工、40 至 59 歲的人士，或教育水平達中學程度的人士較多。與一九九五年年中的情況比較，婦女佔低收入僱員的比重增加，20 至 29 歲及 40 至 59 歲人士的比重亦見上升，但 60 歲或以上人士所佔比重則下降。隨著本港工作人口的教育程度要求持續提高，具備高中教育程度的低收入僱員人數較以往增多。

9. 按職業分析，接近半數的低收入僱員從事非技術工作，其中四分之一為服務工作人員及商店銷售人員。按經濟行業分析，約三分之一的低收入僱員從事社區、社會及個人服務業，另外三分之一從事批發、零售、進出口貿易業、飲食及酒店業。

<sup>2</sup> 為與廣泛公布的失業率相一致，我們在計算從事非技術工作工人的失業率時，並沒有作出調整把外籍家庭傭工剔除不計。

<sup>3</sup> 以二零零五年第三季僱員的每月就業收入中位數為 10,000 元計算，月入低於 5,000 元即相當於低於每月就業收入中位數的 50%，這也是委員會文件第 26/2005 號內根據第 13 個指標界定在職貧窮的準則。

<sup>4</sup> 全職工人指每星期工作 35 小時或以上的工人。

10. 與十年前比較，由於本港經濟持續由製造業轉型為服務業，故此在低收入僱員中，有較多的服務工作人員及商店銷售人員，而服務業也有較多的低收入職位。

11. 二零零五年年中的 190 000 名低收入僱員分布於 180 000 個家庭，家庭成員人數大多為三至四人。其中有 53%的家庭居於租住公屋，18%居於資助出售單位。此外，有 46%的家庭有接受全日制教育的兒童／青少年，大部分有一或兩名兒童／青少年。雖然這些家庭內有一名甚至超過一名的低收入僱員，但若把所有家庭成員的所有收入加入計算，則只有 18%家庭的入息低於平均綜援金額的水平<sup>5</sup>。

## 政府扶助在職貧困人士的政策

### 整體情況

12. 政府承諾致力扶助所有市民，包括低收入僱員及其受供養人士，使他們可以應付日常基本需要。政府早已訂立公共房屋政策，津助未能負擔私人房屋的低收入家庭。在多個與改善民生福利息息相關的範疇，例如教育、醫療及其他社會服務，政府提供了多項高津助的公共服務，並訂立機制，確保低收入僱員及其家庭可享用該等服務。另外，若低收入僱員所賺取的收入未夠支持他和其家人的生活，可以根據綜援計劃下的低收入類別，領取收入援助。

13. 有關公共房屋、教育、社會福利和公共醫療方面的整體公共開支佔二零零五年至零六年公共財政預算一半以上。在過去十年，用於有關服務的開支更增加達 60%，佔二零零五年至零六年財政預算中的 1 448 億(見附件 C)。香港的薪俸稅制度設有十分優惠的免稅額和扣除額，因此，我們的工作人口中，只有約三分之一的人須要繳稅。入息少於收入中位數 50%的僱員無須繳付任何薪俸稅。

14. 上述各項政策的資料詳載於下文第 15 至 23 段。

### **公營房屋計劃**

15. 公營房屋計劃下現有 721 400 個租住公屋單位<sup>6</sup>，提供基本而適當的居所予不能負擔私人出租樓宇的家庭，是政府改善低收入家庭生

---

<sup>5</sup> 家庭入息低於平均綜援金額的水平，是委員會文件第 26/2005 號內根據第二、第三及第十個指標識別低收入家庭的兒童／青少年及成人的準則，以及根據第 20 個指標識別低收入家庭的準則。

<sup>6</sup> 此數包括房屋委員會和房屋協會截至 2005 年第三季的所有租住公屋單位數目。在該 721 400 個單位當中，房屋委員會轄下租住公屋單位達 688 600 個(佔 95.4%)，其餘 32 900 個(佔 4.6%)由房屋協會擁有而按照其本身的租金和租務政策管理。

活水準的主要措施之一。透過巨額公帑資助，尤以免費土地形式為然，公屋租金維持於可負擔的水平，從而讓低收入家庭改善生活質素，在穩定的居住環境謀求發展，力爭上游。

16. 社會對公屋的殷切需求，但公屋資源十分緊絀。為了確保真正需要資助居所的家庭才可以入住公屋，和繼續居於公屋，公屋申請人須接受有關的入息和資產總額的審查，才可獲分配公屋單位。而現有租戶則視乎其住戶入息超出輪候冊入息限額的情況，而須繳付額外租金或遷出。

17. 當局推行不同的措施以確保低收入家庭能受惠於公營房屋計劃 —

- (a) 在公共資源許可下，盡量縮短輪候時間，以確保低收入家庭能早日受惠；
- (b) 致力把公屋租金維持在可負擔水平。房屋委員會現正全面檢討公屋租金政策，以期訂立更靈活和實際的租金調整機制，更確切反映租戶對租金的負擔能力，並讓公屋租戶有更多選擇和令公屋計劃得以持續發展。房屋委員會即將就有關建議進行公眾諮詢；及
- (c) 公屋制度亦設有機制協助紓緩處於經濟困境的租戶。截至二零零五年九月為止，綜援戶和房屋委員會租援戶加起來，約佔公屋住戶總數的 23%。

有關公營房屋計劃如何支援低收入家庭的詳細資料，請參閱附件 D。

## 公共服務

18. 政府致力確保低收入人士及其受養人在有需要時可以享用各種公共服務，例如 —

教育—政府為學生及青少年(包括來自低收入家庭的)提供九年免費普及教育和高津助教育(中三以上)，以及多種支援服務<sup>7</sup>。更特別設立各類學生資助計劃，包括車船津貼、書簿津貼、學費減免、公開考試費減免等，向來自低收入而沒有領取綜援家庭的合資格中小學學生提供資助。有需要的學前兒童和完成中學課程的學生亦可按合適他們的計劃來申領資助。

---

<sup>7</sup> 詳情請參閱委員會文件第 2/2005 號附件 II。

公營醫護服務—政府的一貫政策，是確保市民不會因經濟困難而得不到適當的醫療照顧。綜援受助人可獲豁免公營醫護服務的收費。此外，政府亦已制定措施，加強醫療收費減免機制，以協助低收入而沒有領取綜援的人士<sup>8</sup>。

其他社會服務配套—除教育及醫護服務外，政府亦為有需要的家庭提供廣泛的支援服務，例如託兒和青少年及家庭服務等<sup>9</sup>。有需要人士(包括低收入人士和綜援受助人)均可通過直接申請、轉介或社會福利署的外展網絡使用這些服務。

## 低收入綜援個案

19. 紹援計劃為未能在財政上自給自足的人士提供最後的安全網。過去十年，該計劃已由原來簡單的福利援助計劃，演變為全面的社會保障計劃，在低收入僱員失業及有經濟困難時向他們提供協助。為鼓勵僱員積極求職及繼續工作，當局在紹援計劃之下引進了一項“豁免計算入息”安排。根據這安排，在評估綜援受助人可得的援助金額時，其工作入息中某個金額(最高為 2,500 元)可獲豁免計算入息。現時當局未有就僱員可繼續留在“低收入”紹援類別多久定下時限。在符合其他條件的情況下，只要有關人士的家庭收入低於計劃的概定水平，他們仍可領取紹援。

20. 紹援“低收入”個案數目有增加趨勢，而領取紹援的時間中位數亦同時出現上升趨勢。截至二零零五年底，一共有 18 089 宗此類個案，有關住戶的受助人總數則為 65 655 人(即低收入受助人及其家庭成員)。二零零五年領取紹援的時間中位數為 3.4 年。在二零零一／零二年度至二零零四／零五年度期間，用於“低收入”個案的公共開支由 6.74 億元增至 11.32 億元。

## 薪俸稅制度

21. 設立薪俸稅制度的目的，是為政府提供收入，然而，徵稅亦應考慮繳稅能力和因個人或家庭狀況及責任而可能導致的額外經濟負擔問題。基於這個原則，薪俸稅制度設有多項免稅額和扣除額，用以減輕納稅人的稅務負擔。以國際標準而言，香港薪俸稅制度所設的免稅額和扣除額都十分優惠，令很多受薪人士得以豁免納入稅基內。目前，香港的工作人口中只有約 36%(337 萬人當中佔 122 萬人)須繳付薪俸稅，單是基本免稅額(個人免稅額為 100,000 元)一項已令每月入息低於約 8,300 元的僱員無須繳稅。換言之，入息少於收入中位數 50% 的所有僱員都會在稅網之外。考慮到納稅人的經濟負擔，薪俸稅制度也

---

<sup>8</sup> 詳情請參閱委員會文件第 2/2005 號附件 I 有關醫護服務的部分。

<sup>9</sup> 詳情請參閱委員會文件第 2/2005 號附件 I 有關支援服務的部分。

設有其他免稅額和扣除額。因此，以一個一對夫婦育有兩名子女及供養一名父母的家庭為例，除非家庭的每月收入超過 28,300 元左右(或年薪 340,000 元左右)，否則便無須繳稅。此外，我們的稅率亦十分低，邊際稅率由 2% 至 20% 不等(標準稅率為 16%)。年薪 100,000 元至 200,000 元的納稅人每年繳付的稅款平均僅為 1,640 元，這些納稅人大都沒有家庭經濟負擔。

22. 調整薪俸稅以減輕低收入僱員負擔的空間不大，因為香港大部分低收入僱員已在稅網之外。

23. 有關公共財政制度，以及該制度與紓緩低收入組別人士和有特殊需要人士負擔的詳細資料載於附件 C。

## 問題的嚴重程度

### 政府福利／轉撥的影響

24. 上文第 5 至 11 段的低收入僱員概況數字，主要是根據多項調查所得的就業收入編製。這些數字與只針對就業入息水平的調查一樣，都有不足之處，包括調查只從單一角度進行，因此未能全面反映可用的資源，以及完全忽視公共政策的影響。實證研究和經驗都顯示，不同社會組別有不同的特定需要。貧窮情況並非只取決於以金錢計算的入息，還與可以得到的支援網絡和相關政府政策的影響有關，透過課稅及社會政策重新分配財富便是一個例子。上文第 15 至 23 段所述的政府福利／轉撥，不論是以金錢還是以實物形式提供，都對低收入僱員的福利和可動用收入造成影響，也會對社會上不同組別的收入分配造成影響。然而，由於所得的資料有限以及市民是按需要向社會尋求協助和支援，因此，政府政策對低收入僱員造成什麼影響的資料仍有欠清晰。

25. 委員先前關注到政府政策的影響，有關政策可能忽略了剛高於限額人士的需要。目前沒有詳細資料可以把領取政府福利／轉撥後低收入組別的經調整收入，與剛高於限額而不合資格領取政府福利人士的收入作一評估比較。然而，有一點必須指出，就是從概念上來說，不論設定什麼準則又或他們是否獲劃分等級，“剛高於”資格限額人士的問題總會存在。因此，使有關制度和準則有足夠彈性照顧綜援和需要接受助的非綜援人士的日常生活需要，更為重要。

## 入息差距

26. 有人認為低收入僱員所面對的問題與本港入息差距日益擴闊有關，亦有人以本港基尼系數日趨惡化及其與其他國家的比較，顯出本港的貧窮問題愈趨嚴重。雖然這兩個概念互有關連，但值得注意的是，入息差距不一定顯示貧窮情況惡化，因為富裕和貧困人士的入息可能同時出現增長，只是增幅不盡相同，而稅制及其他社會政策亦會影響這兩個組別的可動用收入。此外，我們必須注意，任何社會若要

取得平衡和持續發展，重點不在於確保入息本身均等，而是機會均等，同時要協助弱勢及低收入人士應付日常基本需要。而一個尊重法治、打擊貪污和能提供力爭上游途徑(如免費和普及教育、培訓、再培訓和就業援助等)的制度皆有助確保機會均等。由於經濟及就業轉型是貧富入息差距的主要因素之一，我們的政策必須朝著推動經濟發展、加強人才培訓，及增加就業機會的方向制訂。

27. 至於與其他國家的基尼系數比較時，應避免過於簡單化，以致忽略有關地方所處的經濟發展階段和收入水平差異，以及本港屬外向型經濟等因素。世界銀行亦指出，各地的基尼系數並不可互作精確的比較，因為所依據的住戶統計調查的收集數據方法及數據種類均不相同。舉例來說，扣除薪俸稅後，本港二零零一年的基尼系數(0.525)將調低 7.2%至 0.487。經對薪俸稅、公共房屋福利及教育福利進行調整後，有關數字將調低 14.3%至 0.450。有關入息差距的詳情載於附件 E。

## 收入流動性

28. 要了解低收入僱員所面對問題的嚴重程度，我們亦須考慮這些個別人士／家庭處於貧窮的時間長短(即收入流動性的趨勢)，以確保社會已為低收入僱員及其家庭提供攀升收入階梯的機會。

29. 根據二零零一年進行的收入流動性研究顯示，就業人士收入向上流動的機會頗多。在一九九一年至二零零零年期間，處於收入分布最低 20%的就業人士中，有 58%在十年內成功移至收入階梯的較高位置。同期間，就業人士在收入階梯向上移動、維持不變和向下移動的或然率都處於略高於 30%的大致相若水平。有關研究的結果詳載於附件 F。

30. 由於過去幾年經濟模式和經濟表現不斷轉變，政府經濟顧問正協助扶貧委員會進行同類研究，以評估近年的收入流動性情況。這項研究將於二零零六年年中得出結果。

## 總結

31. 任何社會政策都不可與社會的文化背景因素分割。在經濟上，香港是以服務業為主並非常依賴國際貿易。在社會上，香港設有無須供款而全面的安全網，在安全網之內或之外的人士都可按需要享用高津助的社會服務。我們奉行低稅率及簡單低稅制，只有略多於三分一的工作人口須要繳付薪俸稅。綜合這種種因素，低收入人士的情況必須在顧及各相關政策的影響後作實證分析，而不能單憑入息水平在數學上作出簡單的推論。這做法同樣適用於國際間的比較。因此，關鍵問題在於必須確保－

- (a) 弱勢社群和低收入人士在目前和未來都能應付日常生活需要；以及
- (b) 有關教育、培訓及就業援助的政策不但須確保機會均等，還須有助政策對象將來力爭上游。

32. 本文件旨在介紹上述事宜的現況，並請委員察悉：

- (a) 本港低收入僱員的概況(第 5 至 11 段)；
- (b) 政府在房屋、教育、醫療及其他社會服務等方面扶助他們的政策，以及對低收入綜援個案提供的經濟援助和稅務制度(第 15 至 23 段)；以及
- (c) 用以評估低收入僱員所面對問題嚴重程度的一些考慮(第 24 至 30 段)。

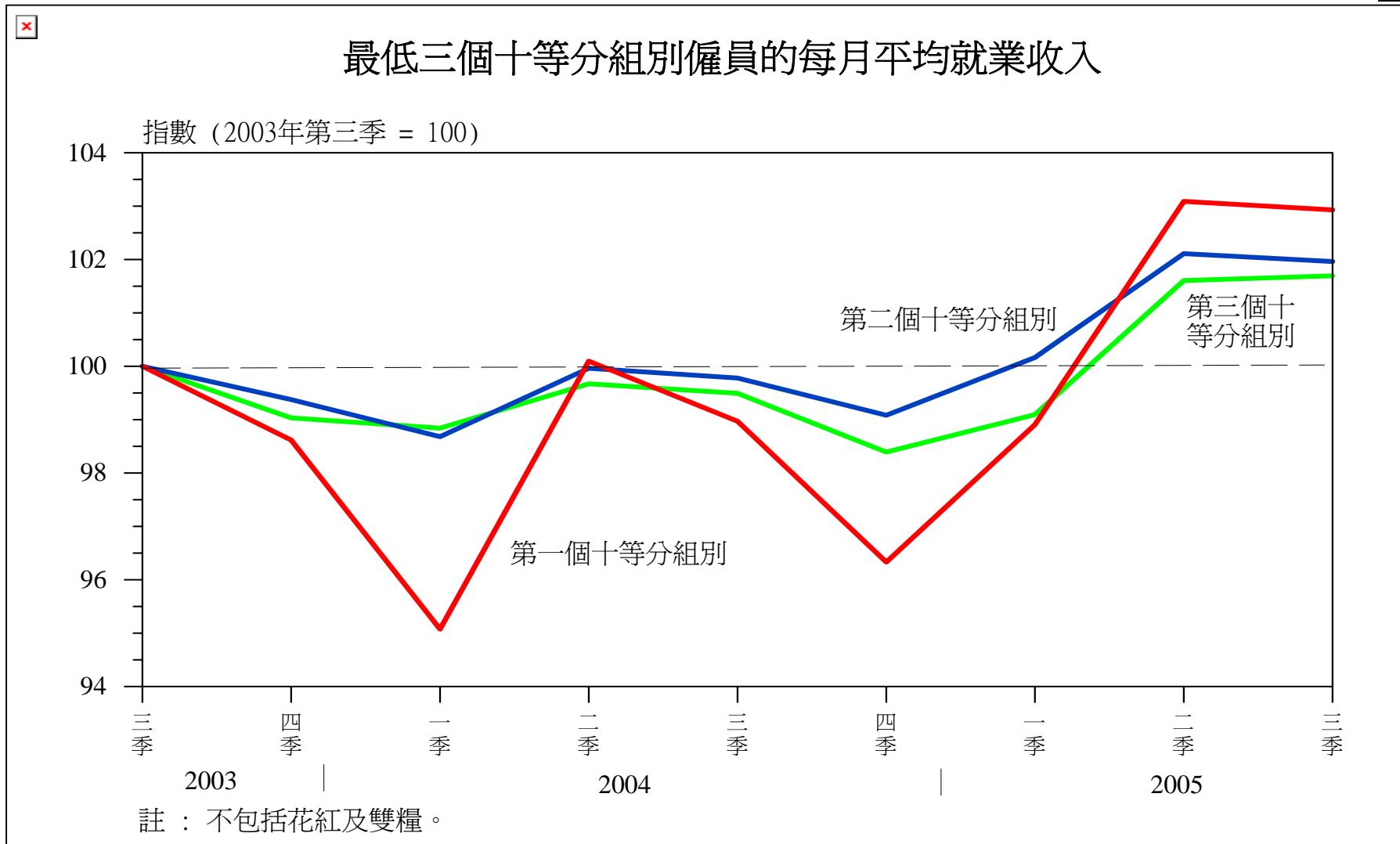
33. 對於下一步工作，請委員就以下事宜提供意見：

- (a) 在可取得有關資料的情況下，評估政府福利／轉撥對不同入息組別人士可動用收入的影響，以進一步徹底了解低收入人士所面對問題的嚴重性；及
- (b) 在顧及公共財政制度在財政上能繼續維持的大前提下，考慮如何最有效地為低收入僱員及其家庭增添繼續工作的誘因<sup>10</sup>，以及持續工作對提升他們能力，以最終能力爭上游的重要性。

扶貧委員會秘書處  
(資料由各政策局提供)  
二零零六年一月

---

<sup>10</sup> 雖然有關改善勞工市場情況(包括最低工資和最高工時)的討論與這個課題相關，但扶貧委員會只會繼續留意勞工顧問委員會進行的討論，以免工作有所重複。



## 按選定每月就業收入劃分的僱員人數

	< 5,000元		5,000 - 5,999元		6,000 - 6,999元		7,000 - 7,999元	
	兼職	全職	兼職	全職	兼職	全職	兼職	全職
2003年第三季	124 300 (4.8)	150 400 (5.8)	20 800 (0.8)	139 900 (5.4)	17 100 (0.7)	188 700 (7.3)	13 500 (0.5)	178 200 (6.9)
2004年第三季	132 200 (4.9)	152 800 (5.6)	16 500 (0.6)	158 500 (5.9)	15 800 (0.6)	199 100 (7.4)	11 100 (0.4)	198 600 (7.3)
2005年第三季	127 200 (4.6)	140 100 (5.0)	18 700 (0.7)	160 600 (5.8)	14 500 (0.5)	208 200 (7.5)	12 100 (0.4)	208 700 (7.5)

註：兼職工人指每週工作不足35小時的人士。

( ) 在所有僱員(不包括外籍家庭傭工)中所佔的百分率。

## 公共財政

### 目的

本文件載述主導公共財政制度的基本原則，及其與透過課稅和社會政策的公共開支減輕社會上低收入組別和有特殊需要人士負擔的關係。

### 主導原則

2. 健全而可持續的公共財政制度，是香港的基本優勢之一，也是本港經濟持續發展的基石。《基本法》第一百零七條訂明，香港特別行政區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。《基本法》第一百零八條訂明香港特別行政區參照原在香港實行的低稅政策，自行立法規定稅種、稅率、稅收寬免和其他稅務事項。政府將繼續遵守此項主導原則，量入為出，把可用資源用於應付公共開支的合理需求，包括協助有需要人士，以及維持低稅政策。

### 社會政策的公共開支

3. 在八十年代中期，公共開支平均佔整體經濟約 16%，在九十年代中期約佔 17%，但在二零零五至零六年度則預算升至 20.2%。主要的社會政策的公共開支如下：

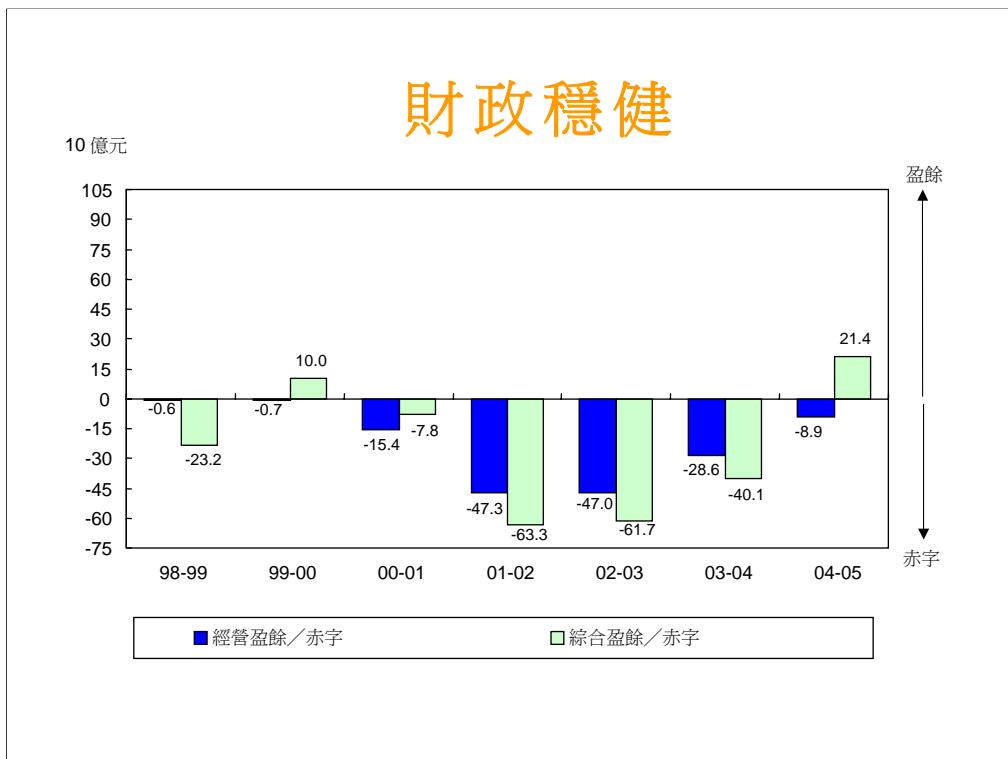
	1995 - 96 年度(實際) (十億元)	2005 - 06 年度(預算) (十億元)
教育	33.6 [3%]{17.6%}	58.2 [4.2%]{21.6%}
醫療	24.3 [2.2%]{12.7%}	32.2 [2.3%]{12%}
社會福利	14.1 [1.3%]{7.4%}	36.3 [2.6%]{13.5%}
房屋	19.1 [1.7%]{10%}	18.1 [1.3%]{6.7%}
總計	91.1 [8.2%]{47.7%}	144.8 [10.4%]{53.8%}

[ ] 開支佔本地生產總值百分比

{ } 開支佔公共開支總額百分比

## 財政狀況

4. 雖然政府秉持應用則用的原則，但仍連年錄得財政赤字。截至二零零四至零五年度完結時，財政儲備已較一九九七至九八年度完結時下降約 35%。



5. 目前，本港經濟表現強勁。本地生產總值在二零零四年躍升 8.2% 後，在二零零五年預料會錄得 7% 的增長。隨着經濟穩步向好，政府的財政狀況已逐漸改善。自一九九九至二零零零年度以來，綜合帳目在二零零四至零五年度首次錄得 214 億元盈餘。不過，在扣除發債所得後，仍有 40 億元赤字。經營帳目則在二零零四至零五年度錄得 89 億元赤字，是連續第七年出現赤字。

6. 雖然財政狀況已有改善，但我們仍要面對重重挑戰。佔政府收入約 40% 的直接稅(包括利得稅和薪俸稅)會隨經濟周期起伏而有所增減，而合共佔政府收入約 20% 的投資收入和地價收入亦極不穩定。過去十年，政府全年收入在 1,700 億元至 2,800 億元之間大幅波動。另一方面，政府支出有一定程度的僵硬性，加上稅基日趨狹窄、人口老化和醫療成本不斷上漲等因素所帶來的挑戰，都對財政儲備構成壓力。

7. 香港是一個非常外向型的經濟體系，極容易受外圍因素如油價飆升、美國利率上升，美國資產價格及消費信心趨勢、美元及人民幣的走勢，以及內地經濟發展速度及政策改變影響。

8. 我們會在本年二月發表的二零零六至零七年度財政預算案公布最新的中期預測。

## 稅制

9. 設立薪俸稅制度的目的，是為政府提供收入，然而，徵稅亦應考慮繳稅能力和因個人或家庭狀況及責任而可能導致的額外經濟負擔問題。基於這個原則，薪俸稅制度設有多項免稅額和扣除額，用以減輕納稅人的稅務負擔。以下是免稅額和扣除額的現時水平：

免稅項目	
基本免稅額	\$100,000
已婚人士免稅額	\$200,000
單親免稅額	\$100,000
子女免稅額：第一至第九名子女	\$40,000
供養父母／祖父母／外祖父母免稅額 年齡為 60 歲或以上	
基本免稅額	\$30,000
額外免稅額(適用於與納稅人同住的受養人)	\$30,000
年齡為 55 至 59 歲	
基本免稅額	\$15,000
額外免稅額(適用於與納稅人同住的受養人)	\$15,000
供養兄弟姊妹免稅額	\$30,000
傷殘受養人免稅額	\$60,000
扣除	
個人進修開支	\$40,000
居所貸款利息	\$100,000
長者住宿照顧開支	\$60,000
向強制性公積金計劃支付的強制性供款或向認可職業退休計劃支付的供款	\$12,000

10. 在《二零零五至零六年度政府財政預算案》中，供養子女或父母的納稅人獲提供進一步的稅項寬減。當局把子女免稅額提高至 40,000 元，而供養 55 至 59 歲的父母或祖父母的納稅人，則可享有分別同為 15,000 元的免稅額和額外免稅額。以國際標準而言，香港薪俸稅制度所設的免稅額和扣除額都十分優惠(一些其他司法管轄區的免稅額對照見 **附錄 I**)，令很多受薪人士得以豁免納入稅基內。目前，香港的工作人口中只有約 36%(337 萬人當中佔 122 萬人)須繳付薪俸稅，單是基本免稅額(個人免稅額為 100,000 元)一項已令每月入息低於約 8,300 元的僱員無須繳稅。換言之，入息少於收入中位數 50% 的所有僱員都會在稅網之外。

11. 以國際標準而言，薪俸稅率(邊際稅率為 2%至 20%，並以標準稅率 16%為上限)亦屬偏低(與一些其他司法管轄區的對照見**附錄 II**)。薪俸稅稅收主要是由較高入息組別的納稅人負擔，而稅收總額中則大約有 58%是由入息最高的 100 000 名納稅人所繳付。年薪 100,000 元至 200,000 元的納稅人每年繳付的稅款平均僅為 1,640 元，實際稅率則為 1.1%，這些納稅人大都沒有家庭經濟負擔。下表顯示各個不同入息組別的納稅人平均所須繳付的稅款及實際稅率：

每年收入	納稅人數目	平均稅款	實際稅率
100,001 元至 200,000 元	423 000	1,640 元	1.1%
200,001 元至 300,000 元	306 000	8,190 元	3.3%
300,001 元至 400,000 元	188 000	17,760 元	5.1%
400,001 元至 600,000 元	157 000	40,130 元	8.3%
600,001 元至 900,000 元	74 000	86,710 元	12.0%
900,001 元及以上	72 000	260,400 元	15.2%
總數	1 220 000		

財經事務及庫務局  
庫務科

二零零六年一月

## 居民個人薪俸稅免稅額

	個人	配偶	子女	父母／祖父母	其他受養人	傷殘受養人
香港	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 100,000 港元</li> <li>— 單親人士：另加 100,000 港元</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 另加 100,000 港元，故已婚人士免稅額為 200,000 港元</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 第一至第九名子女：每名 40,000 港元</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><u>60 歲或以上</u></li> <li>— 30,000 港元 (非同住)</li> <li>— 60,000 港元 (同住)</li> <li><u>55 至 59 歲</u></li> <li>— 15,000 港元 (非同住)</li> <li>— 30,000 港元 (同住)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 每名受供養兄弟／姊妹：30,000 港元</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 傷殘配偶／子女／兄弟／姊妹／父母／祖父母：另加 60,000 港元</li> </ul>
新加坡	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 首 20,000 坡元 [92,000 港元] 收入實施零稅率</li> <li>— 入息稅項寬免：55 歲以下人士為 1,000 坡元 [4,600 港元]；</li> <li>— 55 至 59 歲人士為 3,000 坡元 [13,800 港元]；</li> <li>— 60 歲或以上人士為</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 妻子稅項寬免：最高達 2,000 坡元 [9,200 港元]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 第一至第四名子女的稅項寬免：每名 2,000 坡元 [9,200 港元]</li> <li>— 家長繳稅回扣：10,000 至 20,000 坡元 [46,000 至 92,000 港元]</li> <li>— 在職母親子女回扣：母</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 3,500 坡元 [16,100 港元] (非同住)</li> <li>— \$5,000 坡元 [23,000 港元] (同住)</li> <li>— 年逾 55 歲並須居於新加坡</li> <li>— 可獲免稅額的受養人上限為 2 名</li> <li>— 須照顧 12 歲或以下子女的父母：</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 僅限於供養傷殘兄弟／姊妹：每名 3,500 坡元 [16,100 港元]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 入息稅項寬免：另加 1,000 至 2,000 坡元 [4,600 至 9,200 港元]</li> <li>— 傷殘配偶稅項寬免：另加 1,500 坡元 [6,900 港元]</li> <li>— 傷殘子女稅項寬免：另加 1,500 坡元 [6,900 港元]</li> </ul>

	個人	配偶	子女	父母／祖父母	其他受養人	傷殘受養人
	4,000 坡元 [18,400 港元]		親收入的 5% 至 25%，以每 名子女 25,000 坡元 為上限	3,000 坡元 [13,800 港元]		— 父母稅項寬免：另加 3,000 坡元 [13,800 港元]
	<u>備註</u> — 每名受養人只可由一人申領稅項寬免； — 申領任何受養人免稅額都須經過入息審查，即受養人的收入必須低於 2,000 坡元。					
日本	— 380,000 日圓 [25,500 港元] — 鯨夫／寡婦及已離婚人士的免稅額：270,000 至 350,000 日圓 [18,100 至 23,500 港元]	— 380,000 日圓 [25,500 港元] — 70 歲或以上的人士：480,000 日圓 [32,200 港元]	— 16 歲以下 — 480,000 日圓 [32,200 港元] 16 至 22 歲 — 630,000 日圓 [42,300 港元]	— 由納稅人供養的、同住的 70 歲或以上年長親屬 — 480,000 日圓 [32,200 港元] — 580,000 日圓 [39,000 港元] (同住的直系受供養長者)	— 由納稅人供養的同住親屬： 380,000 日圓 [25,500 港元]	— 如納稅人、其配偶或受養人為傷殘人士，另加 270,000 日圓 [18,100 港元]；若為嚴重傷殘人士，則另加 400,000 日圓 [26,900 港元]
馬來西亞	— 8,000 馬來西亞元 [16,500 港元] — 首 2,500 馬來西亞元 [5,200 港元] 收入實	— 3,000 馬來西亞元 [6,200 港元]	— 每名子女：1,000 馬來西亞元 [2,060 港元] — 在本土或海外認可學院接受專上教	— 父母醫療開支：5,000 馬來西亞元 (上限) [10,300 港元]	無	— 個人傷殘：6,000 馬來西亞元 [12,400 港元] — 妻子傷殘：3,500 馬來西亞元

	個人	配偶	子女	父母／祖父母	其他受養人	傷殘受養人
	施零稅率		育的子女： 每名 4,000 馬來西亞元 [8,200 港元]			[7,200 港元] — 子女傷殘： 5,000 馬來西 亞元 [10,300 港元]
泰國	— 30,000 泰銖 [5,700 港元] — 首 80,000 泰銖 [15,200 港元] 收入實施零稅 率	— 30,000 泰銖 [5,700 港元]	— 每名子女： 15,000 泰銖 [2,850 港 元](以 3 名 為限) — 在本土學校就 讀的子女：每 名另加 2,000 泰銖 [380 港元]	無	無	無
南韓	— 100 萬南韓圜 [港幣 7,400 元]	— 100 萬南韓圜 [港幣 7,400 元]	— 每位與納稅人同住的受養人 100 萬南韓圜[港 幣 7,400 元] — 受養人的定義為六十歲(或如屬女性，則為五 十五歲)以上的直系長輩，包括配偶的直系長 輩，及二十歲以下的直系後輩，或一名收入 不超過 100 萬南韓圜，同住的二十歲以下或 六十歲以上的兄弟姊妹。	— 每名受養人 另加 100 萬 南韓圜[港 幣 7,400 元]		
新西蘭	— 沒有免稅額。新西蘭藉抵減稅額維持國民的最低入息水平。該等抵減稅額是按家庭收入及人數而定，其中包括家庭支援抵減稅額、子女抵減稅額、父母抵減稅額(為新生 8 周以上嬰兒的父母而設)。如納稅人的指明收入超過 20,000 新西蘭元[港幣 109,400 元]，抵減稅額的總額會按不同的比率開始遞減。					

	個人	配偶	子女	父母／祖父母	其他受養人	傷殘受養人
澳洲	－ 首 6,000 澳元 [港幣 35,000 元]收入實施零稅率	－ 身為居民的個別人士如負責供養受養人，可獲一項受養人退稅。受養人必須同屬居民，並且是納稅人的配偶、子女、父母或配偶的父母。受養人是配偶及子女的最高退稅額為 1,572 澳元[港幣 9,200 元]，而受養人是父母的退稅額則為 1,414 澳元[港幣 8,300 元]。				
英國	－ 基本的個人免稅額須視乎個別人士的年齡及婚姻狀況而定。在課稅年度內年屆 65 歲的人士會享有較高的免稅額，但他的收入不得超過某指定數額。 － 現時的個人免稅額為 4,895 英磅至 7,220 英磅[港幣 67,700 元至 99,800 元]不等。 － 納稅人亦有權享有工作抵減稅額及子女抵減稅額。 － 納稅人可享有的抵減稅額會合拼計算，並隨着納稅人家庭的可課稅收入增加而逐步遞減。納稅人可享有的抵減稅額的計算方法十分複雜。					

按二零零五年十月二十七日的匯率計算

(二零零五年十月)

## 薪俸稅／個人入息稅稅率的比較

	最低稅率 (入息低於)	最高稅率 (入息高於)
香港 <sup>1</sup>	2% (30,000 港元)	20% (90,000 港元)
澳洲	15% (15,600 澳元)	47% (89,000 澳元)
加拿大	16% (35,595 加元)	29% (115,739 加元)
中國	5% (500 元人民幣)	45% (100,000 元人民幣)
日本	10% (330 萬日圓)	37% (1,800 萬日圓)
澳門	7% (20,000 澳門元)	12% (280,000 澳門元)
馬來西亞	1% (2,500 馬來西亞元)	28% (225,000 馬來西亞元)
新西蘭	19.5% (38,000 新西蘭元)	39% (60,000 新西蘭元)
新加坡	4% (10,000 新加坡元)	22% (300,000 新加坡元)
南韓	8% (1,000 萬南韓圜)	35% (8,000 萬南韓圜)
泰國	5% (20,000 泰銖)	37% (392 萬泰銖)
英國	10% (2,090 英鎊)	40% (32,400 英鎊)
美國	10% (7,300 美元)	35% (326,450 美元)

<sup>1</sup> 不會超過按 16% 標準稅率就總入息淨額，即應評稅入息減去扣除(即沒有免稅額)，所徵收的款額。

## 以香港公營房屋支援低收入家庭

透過公營房屋計劃，為不能負擔私人出租樓宇的家庭提供基本而適當的居所，是政府改善低收入家庭生活水準的主要措施之一。有關計劃包括以下幾個主要範疇 —

### 公屋輪候時間

2. 為確保低收入家庭在公共資源許可下，得以早日入住公屋，改善居住環境，政府承諾把平均輪候時間維持在三年左右。整體平均輪候時間現為兩年。對屋邨地點或單位類型無特別偏好的申請人，可於稍逾一年的時間內獲編配單位。長者申請人更可透過不同的優先單位編配計劃，加快入住公屋。至於有真正迫切住屋需要的家庭，也可通過體恤安置計劃，經社會福利署審核並推薦，以健康或個人理由即時入住公屋。

### 入住公屋的經濟資格準則

3. 截止二零零五年六月為止，大約 31% (213.3 萬) 香港人口居於公屋。相對社會對公屋的殷切需求，公屋資源十分緊絀。有鑑於此，我們必須確保僅限真正需要資助居所的家庭才可以入住公屋，和繼續居於公屋。

4. 為此，公屋申請人須接受涵蓋整個家庭的入息和資產總額的審查。入息限額旨在反映他們租住適當私人樓宇的能力，釐定限額的既定機制，是以「住戶開支」方法計算，並且每年檢討。此方法計及相當於公屋面積的私人樓宇單位的住屋開支，以及私人樓宇租戶當中開支屬較低一半的組別的非住屋開支。

5. 基於同樣理由，我們亦鼓勵經濟狀況已改善的現有租戶遷出，從而騰出單位，用以重新編配給合資格的家庭。因此，凡於公屋居住滿十年或超逾十年的租戶，均須每兩年申報住戶入息一次。如果住戶入息超出輪候冊入息限額兩倍的家庭，便須繳付額外租金，另加差餉。至於住戶入息超出輪候冊入息限額三倍而資產超出指定資產淨值限額的租戶，則須繳交市值租金，並於一年內遷出公屋單位。截至二零零五年十月為止，共有 16 464 戶繳交倍半租金，2 492 戶繳交雙倍租金，27 戶繳交市值租金。申請房屋委員會轄下租住公屋的現行輪候冊入息和資產限額，以及適用於繳交額外租金者的入息和資產限額，詳列於附錄。

6. 據二零零五年第三季統計數字顯示，公屋租戶的入息中位數為每月 10,650 元，低於全港所有住戶的入息中位數 16,020 元和私人樓宇住戶入息中位數 22,000 元。

## 公屋租金

7. 房屋委員會致力把公屋租金維持在可負擔水平。公屋租金連差餉、管理費和維修保養費用在內，每月介乎 252 元至 3,810 元不等，平均租金為每月 1,470 元。約 61.7% 的租戶每月所交租金少於 1,500 元。在 2005 年第三季，公屋租戶的租金與入息比例中位數為 14.6%，而本地私人樓宇租務市場的租金與入息比例中位數則為 25.7%。

8. 房屋委員會現正全面檢討本地公屋租金政策，以期訂立更靈活和實際的租金調整機制，更確切反映租戶對租金的負擔能。房屋委員會即將就有關建議進行公眾諮詢。

## 租金援助

9. 公屋制度亦設有機制協助紓緩處於經濟困境的租戶。房屋委員會的租金援助計劃，對象是暫時處於經濟困境而難以負擔正常租金的租戶。根據該計劃，租戶所交租金若佔其入息的 25% 以上，或其入息低於輪候冊入息限額的 50%，便可申請減租 50%。長者租戶方面，資格準則較為寬鬆：假如其入息低於輪候冊入息限額的 60%，或其租金與入息比例超逾 20%，便有資格接受租金援助。為照顧現時僅僅不合資格接受租援的非長者家庭，房屋委員會最近決定進一步放寬該計劃，新增資格級別，讓住戶入息介乎輪候冊入息限額的 50% 至 60%，或者租金與入息比例介乎 20% 至 25% 的租戶可獲減租 25%。這項安排將於 2006 年 3 月 1 日起生效。

10. 租金援助計劃為有需要租戶提供紓緩，有效確保租金為個別租戶所能負擔，有關安排實際上把租戶的租金與入息比例上限定為 20%，這個比例較諸聯合國人類住區中心所訂定不同地方入息最低的四成人口的租金與入息比例不應超過 30% 這個基準更為優勝。截至 2005 年 9 月為止，共有 16 300 個租戶受惠於該計劃。至於沒有收入或需要更多或更長期援助的家庭，則可申請社會福利署提供的綜合社會保障援助（下稱「綜援」），在大部分個案中，政府提供足以悉數支付公屋租金的租金津貼。截至 2005 年 9 月為止，綜援戶和房屋委員會租援戶加起來，約佔公屋住戶總數的 23%。

房屋委員會

二零零六年一月

入住房屋委員會轄下租住公屋的  
入息和資產限額  
(2005/06 年度)

住戶人數	輪候冊入息和資產限額			適用於繳交額外租金者的入息和資產限額			
				倍半租金	雙倍租金	市值租金	
	入息限額	資產限額		住戶入息幅度	住戶入息超逾的限額	住戶入息超逾的限額	資產限額 (輪候冊入息限額的 84 倍)
1 人	6,600 元	170,000 元	[340,000 元] <sup>(1)</sup>	13,201 元至 19,800 元	19,800 元	19,800 元	560,000 元 [1,210,000 元] <sup>(2)</sup>
2 人	10,100 元	230,000 元	[460,000 元] <sup>(1)</sup>	20,201 元至 30,300 元	30,300 元	30,300 元	850,000 元 [1,210,000 元] <sup>(2)</sup>
3 人	11,900 元	300,000 元	[600,000 元] <sup>(1)</sup>	23,801 元至 35,700 元	35,700 元	35,700 元	1,000,000 元 [1,210,000 元] <sup>(2)</sup>
4 人	14,300 元	350,000 元	[700,000 元] <sup>(1)</sup>	28,601 元至 42,900 元	42,900 元	42,900 元	1,210,000 元
5 人	16,100 元	390,000 元		32,201 元至 48,300 元	48,300 元	48,300 元	1,360,000 元
6 人	17,600 元	420,000 元		35,201 元至 52,800 元	52,800 元	52,800 元	1,480,000 元
7 人	19,100 元	450,000 元		38,201 元至 57,300 元	57,300 元	57,300 元	1,610,000 元
8 人	20,300 元	470,000 元		40,601 元至 60,900 元	60,900 元	60,900 元	1,710,000 元
9 人	21,800 元	520,000 元		43,601 元至 65,400 元	65,400 元	65,400 元	1,840,000 元
10 人或以上	23,100 元	560,000 元		46,201 元至 69,300 元	69,300 元	69,300 元	1,950,000 元

(1) 長者申請人大都已退休或收入很低，因而須依靠積蓄應付日常開支。鑑於他們的特殊需要，從 2005-06 年度起，房屋委員會對長者住戶採取一套較為寬鬆的資產限額。

(2) 對於所有成員均年逾 55 歲的 1 人、2 人或 3 人住戶，4 人住戶的資產淨值限額一律適用。

## 香港的入息差距

基尼系數<sup>1</sup>是量度貧富入息差距最常用的指標。根據人口普查／中期人口普查所得的住戶收入分布資料，香港的基尼系數在過去三十年一直都有上升趨勢－

	<u>1971</u>	<u>1976</u>	<u>1981</u>	<u>1986</u>	<u>1991</u>	<u>1996</u>	<u>2001</u>
基尼系數	0.430	0.429	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525
變動百分率	-	-0.2%	+5.1%	+0.4%	+5.1%	+8.8%	+1.4%

### 從基尼系數觀察所得

#### (a) 經濟增長及整體收入上升

2. 雖然基尼系數上升顯示入息差距擴大，但不一定表示貧窮情況惡化，因為貧富兩者都可能同時變得較為富有，儘管增幅或有不同。在二零零一年，屬於收入最低兩個十等分組別僱員的每月就業收入中位數，按貨幣計算較一九八六年的數字<sup>2</sup>上升兩至三倍。計及通脹的影響後，按實質計算的相應升幅仍介乎 28% 至 78% 之間。同期間，整體的每月就業收入中位數按貨幣計算上升 257%，按實質計算則上升 56%。

#### (b) 經濟的結構性轉變

3. 入息差距日益擴大，也反映香港已蛻變為區內的高增值金融及商用服務業樞紐。香港在二十世紀九十年代經歷經濟結構急促轉型，這段期間基尼系數上升的幅度也較為急劇。在一九九一年至二零零一年，製造業工人數目的按年跌幅由一九八六年至一九九一年的每年 4.8% 加快至 7.6%。同期間，從事金融、保險、地產及商用服務業的工人數目則按年增加，增幅由年 7.2% 升至 7.6%。

#### (c) 課稅及其他福利的影響

4. 香港的基尼系數是根據住戶收入總額計算，沒有經過任何稅務及社會福利方面的調整。舉例來說，計及薪俸稅的調整後，二零零一年

<sup>1</sup> 基尼系數是量度住戶入息差距的指標。基尼系數的值介乎 0 至 1 之間，基尼系數的值越大，貧富的入息差距便越大。

<sup>2</sup> 這是指包括外籍家庭傭工在內的所有就業人士的每月就業收入，因為早年當局仍未就前者的數據作獨立計算。

的數字(0.525)會減少 7.2%至 0.487。如對公共房屋福利和教育福利進行調整，該數字會進一步減少 14.3%至 0.450<sup>3</sup>。

(d) 與世界各地作比較

5. 鑑於不同地方所處的發展階段各有不同，因此，把香港的基尼系數與其他國家比較時，應避免過於簡單化。舉例來說，埃及、瑞士、日本、南韓及印度等國家的經濟發展和收入水平雖有很大差距，但這些國家的基尼系數卻相差無幾。世界銀行也指出，不同地方的基尼系數不可互作精確的比較，因為所依據的住戶統計調查的收集數據方法和數據種類並不相同<sup>4</sup>。舉例來說，所列舉部分國家的基尼系數，是根據可動用收入並計及課稅和其他公共福利的影響後而得出的。

(e) 香港作為國際都會

6. 部分意見又指出，香港逐漸成為像倫敦及紐約一樣的國際都會，就業結構出現兩極化的現象，既有專業和生產服務管理人才，也有低技術服務工人<sup>5</sup>。因此，把香港的基尼系數與國家經濟體系作比較並不適當，因為在國家經濟體系中，國民入息差距較少的農業及製造業所佔的比重較大。

委員會秘書處

(資料由政府經濟顧問提供)

二零零六年一月

---

<sup>3</sup> 政府統計處與經濟分析部聯合編製的「香港住戶收入的分布情況(2002 年 5 月)」(Distribution of Household Income in Hong Kong (May 2002))。

<sup>4</sup> 世界銀行 (2004)。2004 年世界發展指標 (2005 World Bank Development Indicators)。華盛頓 (Washington D.C.)。

<sup>5</sup> Sassen (2001)。Chiu 及 Lui(2004)。

## 香港的收入流動性

二零零一年進行的一項收入流動性研究的結果如下－

- (a) 一九九一至二零零零年間以五分位數方式顯示的所有就業人士的收入流動率

	二零零零年的五分位數					總計
	最低	第二位	第三位	第四位	最高	
<u>一九九一年 的五分位數</u>						
最低	42.4%	24.6%	17.5%	10.9%	4.6%	100%
第二位	25.0%	32.5%	23.1%	14.8%	4.7%	100%
第三位	16.2%	26.1%	25.4%	23.3%	8.9%	100%
第四位	11.9%	11.6%	22.9%	31.5%	22.1%	100%
最高	4.5%	5.2%	11.1%	19.6%	59.7%	100%
總計	100%	100%	100%	100%	100%	

- (b) 一九九一至二零零零年間所有就業人士的整體收入流動率

	<b>1991-96</b>	<b>1996-2000</b>	<b>1991-2000</b>
向上移動	24.2%	24.0%	30.9%
維持不變	49.4%	55.4%	38.3%
向下移動	26.4%	20.5%	30.8%
總計	100%	100%	100%

註：由於進位的關係，數字加起來未必與總數相等。

資料來源：香港大學的香港經濟及商業策略研究所編製的“香港的收入流動性”報告

## 二零零六至零七年度《財政預算案》中與在職貧困人士有關的建議

本年度《財政預算案》所載扶助弱勢社群的建議，當中不少與在職貧困人士有關，並與小組委員會《報告》的方針不謀而合。（註：段數與財政司司長於二月二十二日動議二讀《撥款條例草案》的演詞中的段數相同。）

- (a) 加強為有需要人士提供服務及支援的措施，例如一
  - (i) 總共增撥 1 億元作經常開支(參考第 63 段)，涉及的服務範圍包括兒童早期發展、家庭支援，以及為長者和殘疾人士提供的服務；
  - (ii) 豁免受資助的非政府社會福利機構，在二零零六至零七年度無須進一步削減開支(參考第 58 段)；
- (b) 採取以下措施增加就業機會及提升失業人士和在職貧困人士的能力一
  - (i) 通過進行基建工程創造職位(參考第 60 段)；
  - (ii) 促進社會企業的發展，藉以為低技術及教育程度低的工人提供真實的工作環境，以增強他們的就業能力和競爭力(參考第 64 及 65 段)；
  - (iii) 為以地區為本的扶貧計劃提供種子資金，以促進本土經濟及激發創意(參考第 64 段)；
  - (iv) 放寬申請「創業展才能計劃」撥款的機構須聘請六成以上殘疾人士的規定，讓更多企業受惠，從而鼓勵為殘疾人士和健全失業人士創造更多職位(參考第 65 段)；
  - (v) 把促進就業納入評估準則之內，藉以提倡在評估政府採購物料及服務的投標申請方面，嘗試以更全面的角度詮釋物有所值這原則(參考第 65 段)；

(c) 採取以下措施加強由失業過渡至工作的支援—

- (i) 為已完成僱員再培訓局就業掛鈎全日制課程，並居住於北區、元朗及離島並有經濟需要的學員，提供短期交通費支援，供學員參加求職面試及首月工作之用(參考第 64 段)；
- (ii) 延續「深入就業援助計劃」(參考第 64 段)；
- (iii) 通過試行「走出我天地」計劃及地區就業援助試驗計劃，藉以鼓勵較難協助的失業綜援青年及成人。這兩項計劃旨在於「深入就業援助計劃」取得的經驗上繼續發展，並針對有關年齡組別加強就業動機和就業援助元素(參考第 64 段)。兩項試驗計劃本身都包含訓練元素，有助提升參加者的競爭力。

節錄自研究有關減貧事宜小組委員會 — 有關在職貧窮的報告  
(立法會 CB(2)1002/-5-6 號文件)

第6章：建議摘要

---

第6章：建議摘要

6.1 小組委員會普遍同意，政府有責任制訂紓解貧窮的政策及策略。小組委員會贊同下述建議，以減少在職貧窮及紓解該等家庭面對的困難——

- (a) 在制訂減少在職貧窮的策略時，促進社會人士參與及在職貧窮人士充權；
- (b) 發展經濟及創造就業機會；
- (c) 提供社區支持及發展本地經濟；
- (d) 檢討政府服務的外判安排；
- (e) 保障僱員福利；
- (f) 透過教育及培訓提升低收入工人的競爭力；
- (g) 為在職貧窮家庭提供財政援助；及
- (h) 為在職貧窮家庭提供支援服務。

6.2. 至於訂立最低工資的建議，小組委員會認為政府應察悉本報告內就這課題表達的不同意見。

6.3 小組委員會同意，應向政府提交本報告以供考慮及回應。

二零零六年二月十五日(星期三)  
財政司司長就馮檢基議員所提出  
“落實研究有關減貧事宜小組委員會有關在職貧窮的報告建  
議”  
的議案的回應

主席女士：

我很感謝研究有關減貧事宜小組委員會（「減貧小組」）在其報告內就在職貧窮所提出的建議，以及剛才各位議員所發表的意見。

扶貧委員會（委員會）於今年一月廿三日會議席上，已就各項為低收入僱員提供的支援，及改善有關措施的政策方向進行討論，而並非如一些議員所指，沒有討論有關政策。我非常高興今天有機會與各位分享我們的理念及策略，並就減貧小組的建議作出初步回應。

### 了解在職貧窮的情況

為了解低收入人士（即月入少於 5,000 元）及其家庭的情況，委員會與減貧小組都參考了由統計處提供的數字。雖然所採用的方法不盡相同，但所估計的低收入人士數目在二零零五年中皆約為 190 000 人。當中包括 140 000 全職低收入僱員（即每星期工作 35 小時或以上），以及 50 000 的就業不足僱員，兩者均較二零零三年減少。非技術工人的失業率由零三年中的 9.6% 下降至去年底的 6.2%，而收入最低的三個十等分組別（lowest three decile group）的僱員平均就業收入，自去年初有所回升，並在第三季錄得 2-4% 的升幅。我亦了解一些低收入行業，例如洗頭、售貨員、酒樓洗碟工的工資最近亦有上升，以上種種，都見證了在政府大力推動經濟發展下，低收入人士的就業機會及收入情況正隨着經濟復蘇慢慢改善。

在討論有關數字時，委員會同意單憑參考這些數字並不足夠。雖然有關數字能幫助我們了解在職貧困人士的概況及問題，但單看這項並未能反映公共政策（課稅、房屋、醫療、教育及其他福利）對他們的實際可供使用收入（「disposable income」）的影響。為了更準確了解政府政策對不同收入組別的影響，以及有效評估政策的成效，政府經濟顧問及統計處會進行有關可供使用收入的分析，我們希望盡快可以有初步結果。

### 扶助在職貧窮的策略

以下我將會從五個方面，闡釋我們扶助在職貧窮人士的策略。

## （一）強化地區為本工作，加強社區建設和參與

扶貧委員會檢視了現行照顧低收入人士及其家庭的主要政策，包括稅制、房屋、醫療、教育和其他社會福利服務。雖然各項政策仍有可改善的地方，但相信已能大體上為有需要的在職貧困人士提供所需的援助。有些議員關注我們制訂的指標有否實際作用，政府如何把貧窮人士識別出來，令他們能在有需要時得到各種的援助。我相信議員並不是建議政府僵化地給予在職貧困人士一個新的標籤。我亦很高興見到減貧小組建議的第（a）、（c）及（h）項，都不謀而合地強調社區建設和參與的重要性。在探訪不同地區的過程中，我亦體會到建立社會資本、社區網絡才能真真正正幫助有需要的人士，包括在職貧窮人士，得到所需的照顧。這亦是扶貧委員會強化以地區為本工作的最終目標之一。在落實強化地區扶貧工作時，我們會積極鼓勵地區團體、非政府機構（NGOs）推行針對在職貧困人士需要的計劃，例如加強發放資訊或以外展方法接觸這些人士，使他們能善用地區資源。

## （二）積極的扶貧策略

經濟轉型是導致社會上出現技術錯配及在職貧窮的一個主要原因之一。因此，要協助低收入人士脫貧，我們應採取積極的策略，我多次強調，扶助有能力工作的人的最根本方法是透過改善經濟和推動就業（註一），並且加強教育、培訓（註二）及相關的就業服務，以提升他們的能力，以上兩點亦和減貧小組建議第b和第f項相同。我亦非常高興見到減貧小組在這方面與我們的理念相同，儘管我對小組的某些建議，例如鼓勵個別行業在香港設廠，是否適用於像香港這樣小型經濟體系和極度開放的經濟體系，可能有不同的意見。政府在日後將繼續與立法會對話，尋求可行途徑，提升低收入僱員的競爭力。

## （三）發展地區經濟／推動社會企業

除了推動經濟發展、教育和培訓等政策外，扶貧委員會亦非常同意透過鼓勵發展社會企業和推動地區經濟發展，為一些在公開市場上較難找到工作的人士（例如低學歷、低技術及中年人士）提供培訓和就業機會。我非常高興減貧小組在這方面的建議（註三），亦即c項建議，與我們的不謀而合。扶貧委員會已在政策上、財政支援上及推廣方面開展一系列工作，我亦在上一次的減貧小組會議上作出簡報。我們會在日後再向減貧小組解釋我們的工作進展。

## （四）增強經濟援助

對於減貧小組建議為在職貧窮家庭提供經濟資助（註四），並引用英國稅務補助計劃（「Tax Credit Scheme」）作為參考，首先，我想強調，我們的公共財政理念及稅制，與英國相當不同。不過，扶貧委員會亦同意在顧及公共財政量入為出及避免削弱工作意欲的前提下，考慮如何能最有效地為低收入僱員增加工作誘因。現時，若低收入僱員所賺取的收入未夠支持其家庭的生活，可以根據綜援計劃下的低收入類別，領取收入援助。我們會進一步檢視現行安排，包括「豁免計算入息（「Disregarded Earnings」）」的運作是否需要作出改善。我們亦會繼續考慮可行的方案，例如為失業人士提供資助或津貼，幫助他們尋找工作。

### （五）勞工階層的權益

剛才多位議員都提及勞工階層的權益，減貧小組亦就一些有關勞工階層權益的事宜作出建議（註五）。維護勞工權益，促進勞資關係，使他們能分享經濟復蘇的成果，是我們創建和階社會的一項基本方針。我相信各位議員都明白，「最低工資」是複雜且富爭議性的問題，剛才亦有議員對「最低工資」表達了不同意見，勞工顧問委員會現正討論有關政策對香港社會和經濟的影響。特區政府一向非常重視保障勞工權益，我們會認真研究這個課題，希望最終取得一個適當的平衡。

### 總結

雖然公眾往往覺得政府與立法會在討論有關扶貧的議題上存在分歧意見，但當我細讀減貧小組的建議時，便發覺我們在很多範疇上存在共識。我很高興我們不再糾纏於是否需要定出一條新的貧窮線，正如我今早回應劉慧卿議員的提問一樣，實際上我們多年來已採納綜援水平來評估可獲經濟援助的貧困人口。同時，我們也通過不同政策對有不同需要的人士給予相關的支援。採納嶄新但不全面的標準，只會令市民更感混亂，且無助於檢視和改善公共政策。

議員關注指標的用途，其實指標對於政策的檢視是可以發揮很大的作用，指標的用途包括數據可每年更新，可供跟進各項政策內的扶貧工作的進展；亦提供一個檢視政策成效的參考，例如雙待青年反升不跌，是否反映計劃之設計有問題？或是受其他新增之社會因素影響？

預防和紓緩貧窮的工作，是香港公共政策行之已久的一部分。透過我們過去多年的不斷努力，我們見到低收入僱員的生活正逐步改善。在未來的日子，特區政府與扶貧委員會將抱着和而不同的態度與立法會通力合作，務實地在以下幾方面謀求共識，以改善現行政策：

- (i) 對在職貧困人士及其家庭的情況，以及相關的公共政策對他們可動用收入的影響，作出更準確的評估；
- (ii) 強化以地區為本的扶貧工作，加強社區建設及參與，並積極鼓勵地區團體針對在職貧困人士的需要，提供更多的資訊和支援；及
- (iii) 推動積極的扶貧策略，繼續透過推動經濟發展以創造就業，並加強教育、培訓和就業服務方面的配合，以提升在職貧困人士的能力；
- (iv) 發展地區經濟，推動社會企業發展，使社會上能力稍遜的人士能貢獻社會，自力更生；
- (v) 考慮適當地提供經濟援助，增加工作誘因；及
- (vi) 考慮如何因應香港整體社會及經濟發展步伐，以及在平衡僱主及僱員的利益之下，進一步完善保障僱員權益。

多謝主席。

- (註一) 滅貧小組建議第 (b) 項  
(註二) 滅貧小組建議第 (f) 項  
(註三) 滅貧小組建議第 (c) 項  
(註四) 滅貧小組建議第 (g) 項  
(註五) 滅貧小組建議第 (d)、(e) 項

\*\*\*\*\*