



### 立法會內務委員會、扶貧小組委員會：

就扶貧委員會於 2013 年 9 月 28 日公布了「貧窮線」，本會對扶貧這個社會議題十分關注。近年香港的經濟雖然發展迅速，經濟增長明顯，但在收入分配方面卻未能惠及勞工及基層市民：2012 年的貧窮住戶有 66.6 萬戶，貧窮人口為 149.97 萬人，貧窮率為 22.4%，貧窮率沒有下降的趨勢，根本未能透過所謂「滴漏效應」扶貧解困。

我們工聯會要求政府以「就業為本、積極扶貧」為方針，推出一系列政策和措施。「就業為本」目標是增加就業機會，改善工作條件，保障勞工權益，以減低有工作能力的基層人士陷入貧窮的風險；而「積極扶貧」則是協助有需要的人士及其家庭，除了給予直接的財政資助外，亦增強其社會資本，建立脫貧能力。

針對在職貧窮和低收入家庭津貼，我們工聯會有以下的建議：

第一，我們認為政府應該設立「基層家庭生活津貼」，針對有需要的基層家庭，提供適時、適度的協助；透過按工時增加而遞增其所得的津貼，達到鼓勵就業的目的。

- i) 以家庭住戶為申請單位，住戶中必須最少有一人為在香港受僱的僱員或自僱人士，每月工作不少於 36 小時；
- ii) 每月入息限額以住戶入息中位數 50%釐定，資產限額以入息限額的 24 倍釐定；
- iii) 合資格者每月可取得按工時劃分的津貼：每月工時達 36、72、100、160 小時，可分別獲 400、800、1,200、1600 元的津貼；
- iv) 住戶中如有超過一人工作，以工時最高者計算；
- v) 津貼按通脹變化幅度調整。

第二，設立「就業扶貧儲蓄戶口」：

- i) 為有工作的綜援人士設立戶口，將多於綜援限額的工資，存入戶口內；
- ii) 儲蓄金額於 24 個月後或儲蓄達到上限時（上限可定於現時資產限額的兩倍），發還給參與者；
- iii) 除了財政方面的鼓勵外，此計劃亦可參考現時「兒童發展基金」中「師友配對」的做法，為每位參與者安排一位義務的「就業伙伴」。該「就業伙伴」須為在業界有豐富工作經驗及社交網絡。「就業伙伴」可為參與者作鼓勵、意見參考及擴闊生活圈子，強化計劃參與者的社會資本。

第三，將「有工作能力的健全人士」抽離綜援制度，設立獨立的「就業援助計劃」，提供針對性的就業支援。計劃參與者可使用社福機構提供的就業支援服務。勞工處亦應設專責部門，與社會福利署合作，研究參與者的工作需求，提供針對性的工作轉介和就業配對服務。政府亦可提供資助予相關社福機構，向計劃參與者提供實習機會。

第四，我們認為政府需要「落實就業優先的經濟發展策略，讓勞工分享經濟成果」：(1) 政府制訂未來經濟發展方向時，要創造就業機會，特別是對基層勞工的成效，提高人力資本水平。經濟發展必須令基層勞工分享成果，而非遭受淘汰。(2) 最低工資應「一年一檢」，反映通脹對基層勞工、在職貧窮人士造成的壓力。

注：附件為本會的「扶貧研究2013」

香港工會聯合會  
社會事務委員會  
2013年11月20日



# 扶貧研究 2013

## 就業為本・積極扶貧

### 前言

貧窮問題近年受到社會關注，民間機構發表的貧窮人口數據、政府公佈的堅尼系數，均令大眾意識到表面富裕的香港，隱含著的社會問題比以往想像的更嚴重。政府一貫對待貧窮的態度有兩種：一是提供社會安全網，救濟最貧窮的人；二是對於貧富差距的問題，視為「理所當然」，難以處理。第一種態度令到社會保障制度只能消極地僅僅滿足窮人的生存需求，但未能有效協助他們積極脫貧，長期深度貧窮及跨代貧窮的問題接踵而來。第二種態度造成努力工作的基層人士分享不到經濟發展的成果，社會流動階梯斷裂，民眾對「分配不公」的怨氣大增。這兩種情況經年累月，釀成貧富懸殊的深層次矛盾。

工聯會以基層為本，對貧窮問題一直有所建言。幸而，第四屆特區政府正視問題的嚴重性，亦較以往表現出處理貧窮問題的決心。「扶貧委員會」於 2012 年 11 月 9 日重新成立，吸納社會各界關心貧窮問題的人士，集思廣益，研究香港最新的貧窮情況，討論有效、創新的政策建議。就此，工聯會研究部展開了《扶貧研究 2013》，從不同視角分析本港貧窮問題，並以「就業為本、積極扶貧」為方針提出一系列政策建議。「就業為本」旨在增加就業機會，改善工作條件，保障勞工權益，以減低有工作能力的基層人士陷入貧窮的風險。「積極扶貧」重點協助有社會需要的人士及其家庭，除給予直接財政資助外，亦增強其社會資本，建立脫貧能力。

## 甲、 香港的貧窮情況

### 一、 本研究對「貧窮」的定義

「貧窮」的定義無論在學術、政治方面，一直存有爭議，若過份執著於追求一個單一、所有人都接受的定義，會流於捨本逐末。就此，本研究認為應採取「相對貧窮」的概念。因為香港是經濟發展水平較高的城市，所以基本上不存在連生存也維持不了的「絕對貧窮」，以此定義貧窮也不合時宜。此外，國際普遍以「相對貧窮」制定貧窮線，可見其已被廣泛接納，可信度較高，亦方便與國際比較。

至於「貧窮線」的設定，本研究參考「經濟合作與發展組織」(OECD)的貧窮率計算方法，以「從事經濟活動」的家庭住戶<sup>1</sup>入息中位數(除稅及福利轉移前)的 50%，按住戶人口訂立「貧窮線」。<sup>2</sup>然後，計算全港所有住戶的收入，若低於相應住戶人口的「貧窮線」，即屬「貧窮住戶」，而居於「貧窮住戶」中的人口即為「貧窮人口」。

### 二、 整體貧窮人口：未能分享經濟成果

根據本研究向政府統計處查詢的數據，2012 年的貧窮住戶有 666 000 戶，貧窮人口為 1 499 700 人，貧窮率為 22.4%。(見表一)貧窮人口中，有 322 600 人為在職人士，佔全港在職人士的 9.6%。(見表二)近年的整體貧窮情況與 10 年前相若，沒有明顯惡化。

然而，當我們將這個時期的貧窮數據與經濟表現比較，則會發現經濟增長對改善貧窮情況作用非常有限。2001 年至 2012 年間，本地生產總值上升 54.6%，而物價亦上升約 16.2%，但貧窮率沒有下降。(見表三)由此可見，

---

<sup>1</sup> 「從事經濟活動」的家庭住戶是指家庭住戶內除外籍家庭傭工外，至少有一名成員從事經濟活動。

<sup>2</sup> 以「收入」計算貧窮線的方法主要預設收入可反映住戶參與社會主流生活及活動所需的能力，若把沒有從事經濟活動的住戶也計算在內，會低估有關的能力需求，亦即低估了貧窮的情況。故此，本研究在設定貧窮線時，只計算有從事經濟活動的家庭住戶的收入。然而在計算貧窮人口及貧窮率時，則會量度所有住戶(不論有沒有從事經濟活動)。

只依賴發展經濟，縱使能「做大個餅」，但在收入分配方面卻未能惠及基層，未能有效透過所謂「滴漏效應」扶貧解困。

表一、整體貧窮住戶、人口、比率

	2001	2006	2011	2012
貧窮住戶數目	540 200	618 900	670 600	<b>666 000</b>
比率	26.3%	27.9%	28.4%	28.1%
貧窮人口數目	1 388 600	1 451 000	1 507 400	<b>1 499 700</b>
比率	21.8%	22.6%	22.8%	<b>22.4%</b>

表二、按職業分類的貧窮人口 (2012 年)

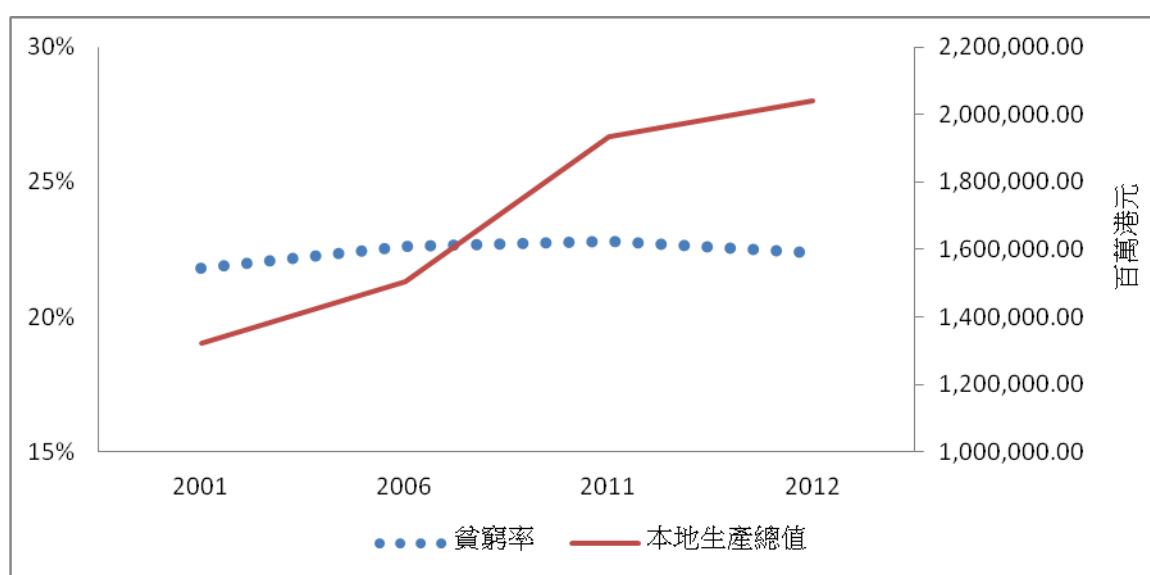
	人數	百分比	佔組別%
經理及行政級人員	2 900	0.9	0.8
專業人員	1 800	0.5	0.7
輔助專業人員	23 800	7.4	3.4
文書支援人員	33 100	10.2	6.6
服務工作及銷售人員	81 000	25.1	13.6
工藝及有關人員	37 300	11.5	15.2
機台及機器操作員及裝配員	29 900	9.3	16.6
非技術工人	111 700	34.6	23.9
其他職業	1 200	0.4	27.9
合計*	<b>322 600</b>	100	<b>9.6</b>

\*由於進位原因，數字加起來可能與相應的總數略有出入。

表三、經濟表現與貧窮情況比較<sup>3</sup>

	本地生產總值		物價			
	百萬港元	按年變動	綜合消費物價指數		甲類消費物價指數	
			指數	按年變動	指數	按年變動
<b>2001</b>	1,321,142	-1.2%	94.9	-1.6%	95.7	-1.7%
<b>2006</b>	1,503,351	+6.5%	92.0	+2.0%	93.3	+1.7%
<b>2011</b>	1,936,083	+9.0%	106.0	+5.3%	106.4	+5.6%
<b>2012</b>	2,041,945	+5.5%	110.3	+4.1%	110.3	+3.6%

本地生產總值與貧窮人口比率的比較 (2001-2012)



<sup>3</sup> 政府統計處。香港統計資料。2013年3月15日，取自：  
[http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/bbs\\_tc.jsp](http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/bbs_tc.jsp)

## 乙、 政策倡議

### 一、 整體建議

#### 1. 訂立明確貧窮線，作為扶貧政策的參考指標

促請政府盡快訂立「貧窮線」， 具體內容如下：

##### i) 一條主貧窮線

參考「經濟合作與發展組織」(OECD)的貧窮率計算方法，以家庭住戶入息中位數（稅收及福利轉移前）的 50%訂立「貧窮線」。按此貧窮線，政府可計算出貧窮住戶數目、居住在貧窮住戶的人數，貧窮率（貧窮人口佔整體人口百分比），及貧窮人口的組成（如年齡組別、家庭結構、就業狀況等）。這條主貧窮線的數據應由政府主動定期向公眾發佈，以作為社會衡量貧窮情況的主要標準。

##### ii) 兩組參考貧窮數據

一組是中位數 40%、60%的數據，以分別量度「嚴重貧窮」及「瀕臨貧窮」的情況；另一組稅收及福利轉移後的數據，以量度政策成效。這兩組參考貧窮數據主要用於研究用途，政府不必主動發佈，但須發放予公眾查閱。

##### iii) 二十四項多元指標

前扶貧委員會制定的二十四項指標，以觀察不同群體的情況。雖然這二十四個多元指標是前扶貧委員會用以代替貧窮線的產物，但由於其所涵蓋範圍廣泛多元，有保留價值。政府可如現時般定期整理此套指標的統計結果，予公眾查閱。

#### 2. 落實就業優先的經濟發展策略，讓勞工分享經濟成果

前文所述貧窮問題可按「首次分配」與「再分配」兩個層面理解，扶貧政策亦可由此兩個層面入手。就「首次分配」而言，應採用工聯會一直提倡

「就業優先」作為經濟發展的策略方針。重點內容如下：

- i) 未來經濟發展方向，要考慮對創造就業機會（尤其是基層勞工）的成效，提高人力資本水平。**經濟發展必須帶動社會發展，使基層勞工在經濟發展時能分享成果，而非遭受淘汰。這樣基層勞工方能得到安穩的工作，積極防貧、脫貧。**
- ii) 除就業機會外，工資水平直接影響勞工的首次分配所得。最低工資自 2011 年實施後，在提升基層勞工收入、改善生活方面已初見成效。未來應加強完善機制，例如由現時的最少兩年一檢，確立為「一年一檢」，適時回應通脹對基層生活造成的負擔。
- iii) 工會處理的個案反映，僱主為逃避《僱傭條例》、《最低工資法例》的法律責任，會刻意以長散、合約、兼職形式聘用員工，甚至出現「假自僱」的情況。這種「去僱傭關係」情況近年日趨惡化，使任何對勞工的法定保障措施無效化，勞工容易陷入貧窮。就此，政府應檢討《僱傭條例》，釐清「僱傭關係」的定義。此外，亦可檢討符合「連續性僱傭合約」（4.1.18）定義方受保障的條文，擴大為不限時間，只要能證明有僱傭關係均受法律保障；研究兼職工按比例計算有薪年假、疾病津貼、假日、遣散費及長期服務金等僱傭權益。

### 3. 改進綜援制度，設立一站式社會援助服務，保障基層生活

「綜合社會保障援助計劃」（簡稱「綜援」）一直是政府用以保障低收入及有需要人士的社會安全網。此政策自 1993 年實施至今，雖然經歷數次改動，但仍未能滿足社會需求。其中之一為綜援連帶著的「標籤效應」，使有需要人士對綜援甚為抗拒，未能適時獲得協助。究其原因，主要以「綜援」一詞包含不同類型，不同需要的人士，未能劃分當中的差異。如社會主要對於健全、有工作能力的人士領取綜援有所保留，但造成的「標籤效應」，卻連累長者、單親家庭等弱勢、有需要的市民因心理因素而抗拒申請，終得不到應有的協助，進一步影響其生活。



對此，本研究建議將現時綜援計劃中的「有工作能力的健全人士」抽離綜援制度，設立獨立的「就業援助計劃」，提供針對性的支援（詳情見下文的「獨立就業援助計劃」及「就業扶貧儲蓄戶口」）。現時綜援計劃本已分為「標準金額」、「補助金」、「特別津貼」三個部份，按不同個案的需要提供不同的金額，所以上述改動不會大幅增加政府的社會福利開支，反而可減低「污名化」的影響，讓有需要人士安心領取援助。

另外，現時綜援金額的調整是根據「社會保障援助物價指數」的變動，然而這種調整只考慮到綜援受助人的開支變化，但沒有顧及到金額水平本身是否合理、有效地照顧基層生活。就綜援金額水平，政府曾於 1996 年，以「基本需要」標準及以「住戶開支統計調查」來釐定綜援標準金額的下限。然而，政府後來在檢討綜援標準金額時（如 1999 年、2003 年）都沒有考慮到這個標準，並且將綜援金額大幅削減，致使有論者質疑目前金額水平已與「基本需要」的標準脫離。<sup>4</sup>就此，政府應明確訂立綜援作為保障基層生活的水平，採用「基本需要」的原則，制訂「基本生活標準預算」，檢討綜援水平，並以此作為日後調整的依據。由於上一次官方制訂的「基本生活標準預算」已是 1996 年之時，近 20 年間的社會變化迅速，有關「生活基本需要」的定義已不合時宜（如當年「電話」並不列作生活需要）。故此，政府應重新開展有關研究，訂立新一套「基本生活標準預算」，檢討綜援金額水平，使有需要的基層市民能獲得應有及必須的援助。

此外，現時不同範疇的福利援助，由不同的政府部門負責，如社會福利署、勞工處、房屋署、教育局。對於一個基層家庭而言，每每有不同範疇的需要，故須尋求不同部門的協助，費時失事。為方便有需要人士申請相關援助，建議政府可參考澳洲 Centrelink 的做法<sup>5</sup>，成立「關愛站」，將不同範疇（社會保障、勞工、教育、醫療）的福利援助集中處理，為基層及有需要人士提供一站式的服務，利民紓困。

---

<sup>4</sup> 黃洪(2005)。香港基本生活需要研究報告。2013 年 5 月 16 日，取自：

[http://www.hkcss.org.hk/cb4/research\\_report/2005BasicNeedsStudy.pdf](http://www.hkcss.org.hk/cb4/research_report/2005BasicNeedsStudy.pdf)

<sup>5</sup> Australian Government Department of Human Services. *Centrelink Website*. Retrieved May 6, 2013, from <http://www.humanservices.gov.au/>

## 二、 有關在職貧窮建議

### 1. 獨立「就業援助計劃」，加強就業支援

為加強對有工作能力人士的援助，政府應將現有的「自力更生支援計劃」抽離綜援制度，成為獨立的「就業援助計劃」，改由社會福利署及勞工處協作負責，加強就業支援。「就業援助計劃」的對象為：

- i) 15—59 歲的身體健全人士；
- ii) 失業；
- iii) 有工作但每月收入少於\$1,845 或工作時數少於 120 小時；
- iv) 最年幼子女年齡介乎 12 至 14 歲的單親家長或兒童照顧者。

計劃參與者除可獲得「就業援助金」<sup>6</sup>，亦可使用社福機構提供的各類就業支援服務，有關詳情與現時服務相若。為加強就業配對及工作轉介，勞工處應設專責部門，與社會福利署合作，研究計劃參與者的工作需求，提供針對性的工作轉介。政府亦可提供資助予相關社福機構，提供實習機會予計劃參與者。

對於持續失業半年的個案，應提供針對性的加強援助服務，安排專業社工介入，了解其失業原因，關顧是否有特別需要，加強輔導及協助。至於長期失業五年個案，政府除繼續加強就業支援及輔導外，亦應強制要求其持續參與每星期五天的社區義務服務，以加強對社會的參與感。

---

<sup>6</sup> 「就業援助金」的標準金額須按上文所述的「基本生活標準預算」釐訂，另加因應個別需要的各項補助金及特別津貼（如「單親補助金」），與現時綜援制度相同。

## 2. 設立「就業扶貧儲蓄戶口」，推動積極扶貧

根據黃洪及葉盛泉教授的《設立法定最低工資對香港弱勢社群勞動力市場狀況及生活質素的影響》研究，發現即使實施最低工資後，綜援人士對工資、工作及生活質素的滿意度都低於沒有領取綜援的低收入人士。而且就工時而言，綜援人士的工時並沒有顯著增長。<sup>7</sup>即是說，最低工資對於綜援人士而言，鼓勵就業的效果並不明顯。然而這並不是最低工資的問題，而是現時綜援制度下，有工作的人士實際可得工資須按現時「豁免計算入息」的安排計算。有關安排如下：

每月豁免計算的工作入息：

入息	豁免計算方法	最高豁免計算金額
首 800 元	全數豁免	800 元
其 後 3,400 元	半數豁免	1,700 元
4,200 元或以上	豁免首 800 元的全部 及其後 3,400 元的一半	2,500 元

由此可見，綜援人士工作工資的最高豁免計算金額為 2,500 元，工資超出此數後會被全數扣除。換言之，若果其入息超出 4,200 元，其可自己收取的工資亦只會維持於 2,500 元，並無分別。根據上述研究，最低工資實施後，綜援人士的每月主要收入平均只增加至 3,648 元，可見綜援人士很有可能為免工資超出 4,200 元後，「有做等於無做」，索性減低工作時數，與計劃「鼓勵就業」的原意相違。此外，現時綜援計劃中的資產限額較低，二人健全家庭為 34,000 元，三人健全家庭為 51,000 元。縱使最低工資能增加綜援人士的收入，但為免資產過高而失去領取綜援的資格，故他們一般不會有儲蓄。這情況令他們日後若脫離綜援網，會因為缺乏儲蓄而不能應付生活上的突發情況。

故此，現時的「豁免計算入息」安排已不合時宜，與最低工資的實施並不銜接。但若直接提高入息豁免額及資產上限，將不利公共財政運用。就此，

<sup>7</sup> 黃洪、葉盛泉(2012)。設立法定最低工資對香港弱勢社群勞動力市場狀況及生活質素的影響。2013 年 5 月 20 日，取自：<http://www.cpr.cuhk.edu.hk/resources/press/pdf/4f85501deee2d.pdf>

本研究建議政府推出「就業扶貧儲蓄戶口」計劃<sup>8</sup>，內容如下：

- i) 為所有有工作的綜援人士設立戶口，將目前被扣除的工資，存入戶口內，由社會福利署管理。
- ii) 儲蓄金額於 24 個月後或儲蓄達到上限時(上限可定於現時資產限額的兩倍)，連同利息發還給參與者。
- iii) 除了財政方面的鼓勵外，此計劃亦可參考現時「兒童發展基金」中「師友配對」的做法<sup>9</sup>，為每位參與者安排一位義務的「就業伙伴」。該「就業伙伴」須為在業界有豐富工作經驗及社交網絡，認同「積極扶貧、自力更生」的理念，甚或曾有類似脫貧經驗。「就業伙伴」可為參與者作分享、鼓勵、意見參考，增加他們的積極性，及擴闊生活圈子，強化社會資本。

以就業為本的儲蓄計劃除可鼓勵綜援人士工作外，又可協助其儲蓄，加強其在經濟困難時期的抗逆能力。另外，透過相關社福機構及就業伙伴的協助，可增加低收入人士對未來的信心，學習規劃人生，培養積極脫貧的價值觀。

#### 4. 特設「基層家庭生活津貼」，以補助基層，鼓勵就業

對於沒有領取綜援的低收入家庭，可設立「基層家庭生活津貼」<sup>10</sup>。此政策可針對瀕臨貧窮的基層，提供適時的協助；此外亦可透過按工時增加的津貼，可發揮鼓勵就業的效果。具體內容如下：

- i) 申請以家庭住戶為單位，住戶中必須最少有一人為在香港受僱的僱員或自僱人士，每月工作不少於 36 小時。

<sup>8</sup> 此建議參考香港中文大學社會工作系黃洪教授提出的「家庭脫貧戶口」。

<sup>9</sup> 參加「兒童發展基金」計劃的兒童會獲得一名由營辦機構所選派，並屬義務性質的私人友師。友師會為他們提供指導，協助他們訂立和實踐具有特定發展目標的個人發展方案。

<sup>10</sup> 此建議參考樂施會提出的「低收入家庭津貼」，然樂施會的建議主要針對有兒童的家庭，而本研究的「基層家庭生活津貼」則旨於鼓勵就業，兩者具體內容方向有別。

- ii) 每月入息限額以住戶入息中位數 **50%**釐定，資產限額以入息限額的 **24** 倍釐定。

住戶人數	每月入息限額	資產限額
<b>1</b>	\$7,500	\$180,000
<b>2</b>	\$11,000	\$264,000
<b>3</b>	\$12,250	\$294,000
<b>4</b>	\$14,700	\$352,800
<b>5</b>	\$15,050	\$361,200
<b>6+</b>	\$16,350	\$392,400

- iii) 合資格者每月可取得津貼按工時劃分（住戶中如有超過一人工作，以工時最高者計算），其後按通脹（甲類消費物價指數）變化幅度調整，詳情如下：

每月工時*	津貼金額
<b>36 小時</b>	\$400
<b>72 小時</b>	\$800
<b>100 小時</b>	\$1,200
<b>160 小時</b>	\$1,600

\*工時要求分四個水平，首兩個水平與現時「鼓勵就業交通津貼」水平相同。至於第三及第四個水平是根據統計處《2011 年收入及工時按年統計調查》中，兼職工工時 3/4 位數及全職工工時 1/4 位數而定，以配合鼓勵就業的政策原則。

### 三、 有關長者貧窮的建議

#### 完善退休保障制度，為貧窮老年化作長遠打算

隨著貧窮老年化的趨勢，貧窮長者未來必定大幅增加，政府必須未雨綢繆，完善退休保障制度。由於退休保障制度是長遠應對長者貧窮的政策，必須有效照顧所有長者基本生活所需，而在公共財政上具可持續性。要建立一套有效、完善、可持續的退休保障制度，必須凝聚社會共識，然而討論諮詢需時，政府目前可先落實以下措施，以解燃眉之急，並作打遠打算：

- i) 抽撥 500 億成立「退休保障基金」，並將每年財政盈餘的 5% 投入基金，以便未來推行退休保障方案時，政府已有一筆相關款項可供使用，從而增加計劃的財政可持續性。
- ii) 就目前強積金制度，設立更簡易的平台，供市民掌握更多強積金資訊，降低投資風險。取消強積金中「僱主供款部份」與「遣散費／長期服務金」的對沖機制，保障基層勞工的儲蓄不會被此對沖機制所蠶食。
- iii) 廢除長者綜援制度中要求子女簽署不供養父母的聲明的做法(俗稱「衰仔紙」)，減低「污名化」效果，保障長者獲得社會福利的權利。