



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

樂施會就 2016 年度施政報告的建議

特區政府剛發布了《2014 年香港貧窮情況報告》，在恆常現金政策介入後，貧窮人口仍達 96 萬，貧窮率為 14.3%。貧窮人口中有近半（46 萬人）生活於在職貧窮家庭；而長者貧窮人口持續上升，2014 年有高達 30 萬名貧窮長者，較前年增加了 8,300 人。種種數據反映香港的貧窮問題仍然嚴重，當中以在職貧窮及長者貧窮問題尤其值得關注。

我們必須明白，不同的貧窮問題環環相扣，互相關連：例如處於貧窮邊緣的基層工友如果缺乏妥善的退休保障，退休後很大機會將陷入長者貧窮的困境；少數族裔人士如缺乏適當的教育及就業支援，缺乏向上流動的機會，很容易陷入在職貧窮、跨代貧窮的困境，不少最終也被迫跌入綜援網，貧窮問題終需要整個社會來承擔。故此，處理貧窮問題需要多方面介入，除了政府，更需要社會各界包括商界及民間的支持，共同努力去尋求脫貧的出路。

多年來，樂施會一直透過政策研究、倡議運動、公眾教育及支持本地團體推行各類扶貧計劃等，以推動有利於貧窮人脫貧的政策。由貧窮線的制定、最低工資政策的落實、提出低收入在職家庭補貼，以及推動支援少數族裔學童學習中文作為第二語言等倡議，樂施會均積極參與其中。

特區政府即將於 2016 年 1 月發表施政報告，以下是樂施會就香港各種貧窮問題的分析及政策建議:

長者貧窮

長者貧窮問題將是現屆政府最需要急切解決的問題，以避免長者跌入貧窮網。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 2010 至 2014 年間，被提取的強積金總計 416 億元，當中三成，即 123 億元是被僱主用作對沖，大大削弱退休保障的功能。

在現時強積金制度下，每月入息低於 7,100 元的僱員無須強制性供款，而只須僱

主作出供款，樂施會估計 2014 年有超過 26 萬名基層工友屬於此類別¹。由於此類低薪工友的強積金儲備完全倚靠僱主供款，對沖機制令他們喪失一大部分原來應得的強積金，令退休生活失去保障。

政府作為全港最大僱主，聘用不少外判基層工友。2014 年各政府部門所聘請的合約外判工超過 57,000 人。在外判合約制度下，不少外判工每隔二至三年都面臨被遣散後再重新僱用的困境。在對沖機制下，外判基層工友的強積金不斷地被對沖吞噬，年老後被推到貧窮邊緣，最終也需依靠各種社會福利去應付生活開支，變相由整個社會承擔強積金對沖帶來的惡果。

樂施會建議：

- 政府作為全港最大僱主，應率先取消強積金對沖，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期服務金，向全港僱主樹立良好榜樣。
- 政府應盡快提出降低對沖強積金比率的時間表，長遠以取消對沖為目標，以保障基層僱員的退休生活，避免他們因貧窮而被迫領取綜援。

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兩次調整，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。根據本會在 2014 年進行的「基本生活開支與貧窮線研究」，當時兩人家庭每月的基本生活開支是 9,083 元，若要保持低薪僱員的工作意欲，符合「一養一」的原則，並確保工人及其家庭享有基本的生活保障，最低工資時薪應為 35 元。雖然最低工資水平在今年五月調升至每小時 32.5 元，但仍低於我們當時建議的水平。加上通脹因素，我們相信差距只會進一步拉開，不足以讓在職貧窮家庭應付基本生活需要，脫離貧窮。

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，及足以負擔基本生活需要。

¹若以每月工作二十六天及每天工作八小時計算，相應的時薪為\$34，根據統計處《2014 收入及工時按年統計調查報告》，現時有 265,200 名工友賺取的工資在此水平以下。

婦女貧窮

根據政府《2014 年香港貧窮情況報告》，政策介入後，婦女貧窮率為 14.6%，高於男性的 13.8%。她們陷於貧窮，往往由於需照顧家庭，而放棄外出工作或只能從事一些可同時兼顧家庭的邊緣臨時工作。2014 年統計處數據亦顯示貧窮女性勞動參與率偏低，於在職貧窮家庭的就業人口當中，男性就業人口佔約六成 (58.5%)，女性就只有四成 (41.5%)。值得關注的是逾七成(74.1%)貧窮女性也從事臨時工集中的行業：服務及零售業、基層職業，相比男性的 45.9%為高。

為減輕婦女貧窮問題，政府應從提供適合女性兼顧家庭崗位的就業機會和提高非「連續性合約」的僱員保障入手。根據樂施會在 2015 年進行的「墟市發展與基層婦女就業」研究，82.1% 來自基層受訪者認同「墟市開檔時間彈性，可以配合照顧家庭的責任」，在墟市擺檔的收入可幫補家計以紓緩經濟壓力。可惜，政府至今仍未有墟市政策和指引，讓各政府部門跟從，而制定墟市政策又牽涉多個政策局和執行機構，若政府內部沒有一個平台賦予權責作統籌，實難以促成有效的墟市政策。另外，勞工顧問委員會在 2014 年 12 月擱置了「連續性合約」討論至今，政府仍未提出保障非連續合約僱員的方案。

樂施會建議：

- 政府應研究制訂墟市政策，以肯定「墟市」的經濟及社會價值，可惠及弱勢社群，帶來扶貧效益。
- 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設立一站式管理平台，統籌各政策局處理及審批申請，協調申請標準，簡化程序，增加透明度，以達致省時利民之效。
- 我們敦促勞工顧問委員會及立法會在來年重啟討論，並研究修改《僱傭條例》，以保障非連續合約僱員的勞動權益。

少數族裔貧窮

根據 2011 年香港人口普查，全港 15 歲以下少數族裔共有 32,400 人，當中南亞及東南亞少數族裔兒童的貧窮率為 32.5%，高於全港同齡的 25%，情況實在不容忽視。

政府在 2014 年施政報告宣布推行「中國語文課程第二語言學習架構」(下稱「學習架構」)的學與教支援，包括針對錄取人數較少(即一至九名)非華語學生的學校，可按其需要申請每年 5 萬元的額外撥款，以提供課後中文支援。然而，在 2014 至 15 年度只有 56 所學校(包括 24 所小學和 32 所中學)有申請撥款²，佔所有該類學校的 13.5%，申請比率明顯偏低。

更重要的問題是，此學習架構並未包括學前、幼稚園階段。0 至 6 歲是幼兒學習語言的黃金時間，但政府現時未有為收錄非華語生的幼稚園提供恆常和實質的資源，以支援幼稚園可針對少數族裔學童的需要，設計適切的課程及教材。雖然「免費幼稚園教育委員會」在五月份的報告中，建議政府向取錄一定數量(如 8 名或以上)非華語學童的幼稚園提供額外資金(金額與一名幼稚園教師薪酬相若)以照顧非華語學童學習中文的需要，但卻未能符合實際需要。事實上，本會於 2014 年所進行的「低收入家庭南亞裔幼稚園學生的中文學習挑戰研究調查」，發現 60.5% 被訪的幼稚園，只取錄 7 名或以下的南亞學童，這意味仍有為數不少的低收入家庭幼稚園學生將未能受惠於新建議。再者，支援 8 名跟佔全校一半人數的非華語學生，所需的資源顯然十分不同，只給予相若於一位教師薪酬的額外資源，未必足夠應付取錄較多非華語學童幼稚園所需的中文學習開支。與此同時，我們的研究更發現逾五成幼稚園沒為南亞裔學生提供任何中文學習支援，餘下的學校也沒有為南亞裔學生提供「中文二語」課程和中文加強學習班。

樂施會建議：

- 政府應把「新學習架構」的資助伸延至幼稚園，以支援學校聘請教師，開設「中文加強學習班」，協助少數族裔學童學習中文。
- 我們建議政府應根據非華語學生的人數，按比例增加撥款，令幼稚園有足夠資源去支援非華語學童學習中文；而對於收錄 7 名或以下的幼稚園，政府也應增撥資源予以支援，令所有非華語學童能盡早學好中文。目標是提升他們的中文水平，使他們於升讀小一時能夠跟華語學生一起上課學習。
- 針對現時應用於小中學的「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。

² http://www.info.gov.hk/gia/general/201506/24/P201506240605_print.htm