



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

樂施會就 2017 年度施政報告的建議 「改變不公平政策 共創無窮世界」

樂施會作為國際扶貧發展機構，一直積極推動在全球各地落實聯合國可持續發展目標，共同致力消除極端貧困，對抗不平等和不公義。

我們相信，貧窮源於不公平，樂施會的報告發現香港的貧富差距不斷擴大，全港首 18 位富豪的資產已比港府可動用的財政儲備還要多；2015 年全港最富裕一成住戶的每月入息中位數，是最貧窮住戶的 29 倍¹。

特區政府去年 11 月發布的《2015 年香港貧窮情況報告》指出，在恆常現金政策介入後，貧窮人口仍達 97 萬，貧窮率為 14.3%。貧窮人口中有近半（45 萬人）生活於在職貧窮家庭；而長者貧窮人口持續上升，2015 年有高達 31 萬名貧窮長者，較前年增加了 14,700 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，亦很容易陷入在職貧窮、跨代貧窮的困境，最終跌入綜援網，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持份者共同努力去尋求脫貧的出路。

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倡議計劃，推動有利於貧窮人脫貧的政策。由貧窮線的制訂、最低工資政策的落實、提出低收入在職家庭補貼，推動支援少數族裔學童學習中文作為第二語言等倡議，以及推動稅務透明政策，樂施會均積極參與其中。

樂施會認為，公義的社會應在制度上確保弱勢的貧窮人能夠過有尊嚴的生活，社會整體的經濟與利潤增長不應以基層人士的生計為代價。歷年來，香港整體財富持續增長，但貧富差距卻不斷擴大，現時仍有近百萬人陷於貧窮，在富裕的香港社會來說，這是絕對不能接受的。要徹底令基層人士脫離貧窮，就必須改善現有

¹ 樂施會《香港貧窮狀況報告 2011 - 2015》
http://www.oxfam.org.hk/content/98/content_31062tc.pdf

政策，令貧窮人真正受惠。政府及商界坐擁龐大的社會資源，理應承擔更多責任去處理日益嚴重的貧窮問題。

香港特區政府即將於 2017 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

長者貧窮問題將是政府最急切解決的問題，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 2015 年，被僱主用作對沖的強積金總計 33.5 億元，當中 17.8 億元用作對沖遣散費、15.75 億元用作對沖長期服務金²。

在現時強積金制度下，每月入息低於港幣 \$7,100 的僱員無需就強積金僱員部分供款，樂施會估計 2015 年有接近 12 萬名基層工友賺取的工資在此水平以下³而不需要供款，他們的強積金儲備就完全倚靠僱主供款，對沖機制安排令低薪工友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，在 2014 年，各政府部門所聘請的合約外判工超過 57,000 人⁴，在外判合約制度下，不少外判工每隔二至三年便會面臨被遣散後重新聘用的困境，政府卻容許外判商對沖強積金，外判基層工友的強積金因此不斷定期地被吞噬，他們年老後便生活在貧窮邊緣，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。

有消息指政府將提出有關解決對沖強積金問題的新方案，當中包括三個部分：第一是為對沖日期「劃綫」，措施生效日起僱主不能再向僱員對沖強積金；第二，政府與僱主共同承擔支付遣散費長期服務金，但政府承擔十年，出資比例逐步減少；第三，下調長服金遣散費，計算至低於薪金三分二乘以年資。

樂施會認同政府取消對沖強積金，但對於降低遣散費及長期服務金(下稱「長服金」)的計算比率做法卻有保留。事實上，遣散費及長服金很大程度上是對於基層僱員面對不合理的補償，與作為退休保障的強積金有根本上的分別，降低遣散費及長服金的計算比率變相減少基層僱員的權益及保障，這絕對是不公平的。

² 強積性公積金計劃管理局《強制性公積金計劃統計摘要 2016 年 3 月》

http://www.mpfa.org.hk/eng/information_centre/statistics/mpf_schemes_statistical_digest/files/Mar_2016_Issue.pdf

³ 若以每月工作 26 天及每天工作 8 小時計算，相應的時薪為 \$34，根據統計處《2015 收入及工時按年調查報告》，現時有 119,300 工友賺取的工資在此水平以下。

⁴ 樂施會《香港在職貧窮報告 (2010 至 2014)》http://www.oxfam.org.hk/content/98/content_23043tc.pdf

樂施會建議：

- 樂施會認同政府取消對沖強積金，但政府應維持現時遣散費及長期服務金的計算方法，以保障工人被不合理的僱時的權益。
- 儘管新方案最終能否得以通過仍是未知之數，但政府作為全港最大僱主，應率先取消強積金對沖，以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務金，向全港所有僱主樹立良好榜樣。

現時，有經濟需要的長者申領綜援的比例只有五成左右⁵，綜援作為貧窮長者最後的一張安全網，現時「衰仔紙」的申請安排卻窒礙有需要的長者申請綜援，令他們陷入貧窮困境，當中不少只能靠領取較低補助金額的「長者生活津貼」或「生果金」來維持生活，甚至被迫繼續工作或拾荒以幫補生計。現時社會就如何改革退休保障制度仍未達全面共識，改善綜援制度是協助貧窮長者的最直接一步，樂施會呼籲政府應盡快取消綜援申請中「衰仔紙」的做法，這將能即時協助近 13 萬貧窮長者住戶獲得基本生活保障⁶。

樂施會建議：

- 取消「衰仔紙」安排，申請綜援的長者只需要聲明自己不再接受子女供養，便合乎申請規定。由申請人聲明自願不接受子女供養，比要求子女簽署「衰仔紙」能大幅減少對申請人子女的負面標籤，實際操作上亦較容易為雙方接受。
- 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，另一方面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。
- 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，以避免綜援受助長者因獲得子女供款而被扣減綜援金額。

⁵ 樂施會《香港貧窮狀況報告(2011 - 2015)》

http://www.oxfam.org.hk/content/98/content_31062tc.pdf

⁶ 同上

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。樂施會認為，檢討最低工資水平要考慮三項原則：(一) 最低工資升幅應足以應付通脹；(二) 最低工資水平應考慮「一養一」的贍養系數；及(三) 最低工資水平應高於現有綜援水平。

以二人家庭為例，高於綜援平均金額的每月收入應為\$8,560，參考《2015 年收入及工時按年統計調查報告》，以一名非技術工人每星期工時中位數 50.3 小時計算，其相應的時薪水平應為： $8,560 \text{ 元} / 9.4 \text{ 小時}^7 / 26 \text{ 日} = 35 \text{ 元}$ 。

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，及最低工資水平不應低於現有綜援水平。

少數族裔貧窮

香港的少數族裔的人口在 2014 年已達 45 萬⁸，較 2001 年上升超過三成。他們在香港落地生根，但由於中文水平不足，令他們無論在升學或就業面對局限，困難重重，缺乏向上流動的空間，很多只能從事基層和低收入的工作，無法脫貧。現時每五個少數族裔(南亞及東南亞)居民當中，就有一個生活在貧窮綫以下，情況比香港整體貧窮狀況嚴重，更容易造成跨代貧窮的問題(香港社會服務聯會，2013)。要讓少數族裔真正脫貧，協助他們提升中文語文能力是關鍵所在。

《2014 年施政報告》公布在 2014/15 學年起，教育局為取錄十名或以上非華語學生的小學及中學提供每年 80 至 150 萬的撥款外，以「小步子」方法，參考和修訂給華語學生使用的《中國語文課程》，成為「中國語文課程第二語言學習架構」，把原有的四個學習階段，細分為八個階段。但新「學習架構」實施以後，教師和校長普遍認為，新「學習架構」並未能解決非華語學生的學習中文困難，主因是「學習架構」的學習模式是假設學生的母語是中文，但並非中文作為第二語言的課程，無助於非華語生學好中文。

在幼稚園教育方面，新的「學習架構」亦未伸延至幼稚園。而幼稚園課程中，並沒有獨立中文科，更沒有為非華語學童而設的「中文作為第二語言課程」。2015 至 16 年度本港共有 11,982 名非華語學童就讀本地幼稚園，他們的母語不是中文(廣東話)，絕大部分在家中亦不以中文溝通。因此，他們的中文起步點一般較華語生

⁷ 以每周工作 6 日計算，並加上一小時有薪飯鐘： $(50.3 / 6) + 1 = 9.4$ 小時

⁸ 《2014 年香港少數族裔人士貧窮情況報告》

落後三年。沒有適切的支援，他們根本難以追上華語學生的中文水平，以及應付用中文學習其他科目。

教育局於今年公布了「免費優質幼稚園教育」的詳情（教育局通告第 7/2016 號）。當中雖然有提到加強對非華語學童的支援，向錄取八名或以上非華語學童的幼稚園提供資助，資助額與一名幼稚園教師的中點薪金相若。若錄取人數少於八名，則沒有任何資助。然而，錄取少於八名非華語生的學校佔全港幼稚園的六成。換言之，實際能受惠於這項政策的非華語生只佔少數。樂施會認為若此資助能用在聘請額外中文教師，以增潤課程形式為非華語學生提供中文作為第二語言課程，將大大提高非華語學生的中文水平，縮短與華語生的中文水平差距，使他們能夠順利銜接入讀主流中文小學，提升競爭力，順利融入社會，脫離跨代貧窮。

樂施會建議：

- 在教育局新修訂的《學前教育課程指引》，為非華語學童設立中文作為第二語言幼兒增潤課程指引。
- 教育局根據「免費優質幼稚園教育」對非華語生的支援，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非華語學童學習中文；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「獨立沉浸中文學習班」。
- 政府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，訂下目標，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接受相關有系統的培訓。

婦女貧窮

根據政府 2015 年第二季的「綜合住戶統計調查」數據。香港女性貧窮人口達 61 萬 4 千，貧窮率為 17.4%。而男性的貧窮人口為 53 萬，貧窮率為 16.3%。婦女貧窮的原因，很多時來自於須照顧家庭，只能放棄外出工作或從事一些可同時兼顧家庭的零散工作。統計數據亦同時顯示貧窮住戶女性的勞動人口參與率偏低，只有 19.9%，較一般住戶婦女 55% 的勞動參與率低。值得關注的是貧窮婦女就業有趨

零散化的傾向。在每周工作時數少於 35 小時的工作人口中，女性佔了 67.5%，男性則佔 32.5%。

為舒緩婦女貧窮問題，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「墟市開檔時間富彈性，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，實難以促成便民的墟市政策。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：

- 政府應研究制定墟市政策，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。
- 同時，政府宜制訂申辦墟市的申請指引，容許借用政府場地給非牟利團體作擺賣活動用途；提供可使用作墟市用途的政府場地表；及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。
- 我們敦促局方在來年重啟討論，並研究修改《僱傭條例》，以保障非連續合約僱員的勞動權益。

推動企業社會責任

我們發現，政府早於 2004 年的預算案已談及企業社會責任，鼓勵企業在建設一個團結和諧社會中，擔當一個重要的角色，而在 2007 及 2008 年的施政報告亦重申這個方向⁹。從過去的施政報告及財政預算案的內容，政府對企業社會責任多著眼於慈善的概念。不過，企業社會責任是一個可進化的概念。自 2006 年聯合國成立責任投資原則，用以推廣投資者應著重企業在環境、社會及管治的表現。過去 10 年間，企業社會責任已由慈善觀念變成關注企業在其公司治理、社會及環境的影響，以及在營運方面如何結環境、社會及管治。因此，我們認為，政府要重新認

⁹ 財政預算案 2004/05 第 68 段；施政報告 2007/08 第 71 段；及施政報告 2008/09 第 131 段

識企業社會責任的定義，並在社會及企業層面進行更多推廣工作。

樂施會在 2016 年發表恒指成份股企業社會責任調查，結果顯示多達三分一恒指公司表現「落後」，說明在披露企業社會責任資訊方面及具體表現仍未跟上國際標準。此外，在審視企業社會責任表現時，稅務資料披露愈來愈重要。企業繳納應繳的稅款，能夠為政府提供足夠收入，用以執行更多有利於扶貧的政策。

另一方面，愈來愈多國際機構投資者重視社會責任投資。簽署責任投資原則的資產管理公司所管理的資產由 2006 年約 4 萬億美元增至 2016 年 60 萬億美元，反映金融市場對企業社會責任愈趨重視。有鑑於此，政府應積極推動以國際通用及最高標準(如 Global Reporting Initiative (GRI) G4)，制訂企業社會責任報告，增加公司透明度。

推動企業社會責任，不能沒有公眾參與及監察，公眾必須清晰明瞭企業社會責任是什麼，才能有效地參與及監察企業社會責任的表現，從而令企業不斷改善表現。現時公眾對企業社會責任的了解，仍處於萌芽階段認識不足。政府應該扮演積極角色，主動教育公眾企業社會責任的重要性，促進公眾主動參與監察企業表現。

樂施會建議：

- 政府應促進香港「社會責任投資」市場的發展，配合企業社會責任的推行。政府可進行企業責任對商界影響的量化研究，讓商界了解履行企業責任的好處。之後，政府可分析外地促進「社會責任投資」的經驗，以研究制定守則或法規，促進本港的「社會責任投資」市場。
- 政府可進一步優化現時的公司條例，宜參考英國公司條例 2006 法例第 417 條及 172 條 的內容，一方面要求董事報告的業務審視部分必須包括社區及社會議題的資訊，以改善所有在港註冊公司的透明度及披露情況；同時規管公司董事在追求業績之外，更應考慮公司對社會及環境的影響，作為董事對公司職責的一部分。
- 主動向企業推廣以國際最高及通用標準，制定企業社會責任報告。
- 推行企業社會責任公眾教育，令公眾了解及主動監察企業的社會責任表現。

推動稅務公義

我們留意到，政府早於 2014 年財政預算案已承諾會參考國際經驗打擊逃稅、避稅¹⁰。政府在 2016 年財政預算案上則更進一步承諾，會跟國際標準接軌，締造一個公平的稅務環境，具體措施包括落實稅務事宜自動交換財務帳戶資料（AEOI）的國際標準、落實二十國集團（G20）和經濟合作與發展組織（OECD）的應對「稅基侵蝕及利潤轉移」（BEPS）方案¹¹。我們知道，目前港府已跟日本和英國簽署協議，在 2018 年開始實施稅務事宜自動交換財務帳戶資料安排，兌現了在 2016 年財政預算案作出的承諾¹²。此外，政府已於去年 10 月至 12 月進行有關打擊 BEPS 措施的公眾諮詢¹³，樂施會也有參與其中。

國際樂施會在去年 12 月發表的研究報告《稅務戰爭：為尋求最低企業所得稅而進行的一場危險比賽》指出¹⁴，香港被列為全球 15 個企業避稅最嚴重地區的第九位；香港跟其餘 14 個榜上有名的「稅務天堂」一樣，被全球跨國企業用作平台透過各種方式避稅，金額之大，令許多發展中國家無法取得其應得稅收作公共事業發展，如基礎建設、醫療、教育等，難以解決貧窮和不平等問題。香港政府有責任打擊跨國企業利用稅務規則的差異及錯配，將利潤轉移至只有很少或沒有經濟活動的低稅或無稅地區。

樂施會對政府有意積極落實應對 BEPS 的措施是表示歡迎的，但政府未有承諾在 AEOI 機制中包括跨國企業實益擁有人（beneficial ownership）資料交換。由於許多跨國企業資產擁有人的國籍是實施全球徵稅的國家，而這些資產擁有人經常在稅務天堂註冊子公司作為企業資產的「法定擁有人」（legal owner）來避稅，因此，披露「實益擁有人」是打擊跨境避稅的有效措施之一。另外，政府表示沒有計劃與其他稅務管轄區簽訂《稅務事宜行政互助多邊公約》（MCMAA）¹⁵，然而以多邊協議為基礎的 AEOI 機制，將會比目前港府堅持沿用的雙邊協議 AEOI 機制更有效地促成國際稅務資料交換，更有效地打擊跨境逃稅避稅行為。當然不得不提的是，政府在涉及國別報告（country-by-country reporting）¹⁶ 的建議上，也沒有提出要把國別報告讓公眾人士查閱，讓公眾（不只是稅局）監察跨國企業有否把利潤轉移至稅務天堂。

¹⁰ 財政預算案 2014/15 第 141 段

¹¹ 財政預算案 2016/17 第 149 至 151 段

¹² <http://www.info.gov.hk/gia/general/201610/26/P2016102600609.htm>；財政預算案 2016/17 第 150 段

¹³ http://theme.gov.hk/tc/theme/bf/consultation/pdf/10131_consultation_paper_tc.pdf

¹⁴

https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-race-to-bottom-corporate-tax-121216-en.pdf

¹⁵ 打擊「侵蝕稅基及轉移利潤」措施諮詢文件第 4.9 段

¹⁶ 國別報告規定跨國企業向各國政府披露在該國的利潤和營業狀況之外，也要披露在其他國家的利潤和營業狀況。有了國別報告，各國稅局就可以對跨國企業有否把利潤轉移至稅務天堂一目了然，從而要求企業繳納應繳的稅項。

樂施會建議：

- 政府應在 2017 – 18 年財政年度完結前，全面落實二十國集團（G20）和經濟合作與發展組織（OECD）所有適用於香港應對「稅基侵蝕及利潤轉移」（BEPS）方案。
- 政府應立法規定跨國企業必須提交國別報告，要求國別報告必須包括在各營運國家的資產總值、營業額、盈利、員工數目及所繳納的稅款等資料。
- 政府應該制定更嚴厲的罰則，逼使跨國企業為避免沉重代價而不得不遵守國別報告及轉讓定價文件的有關法例。
- 政府應該立法規定跨國企業披露實益擁有人，並把實益擁有人納入稅務事宜自動交換財務帳戶資料。
- 政府應在確保私隱的前題下，規定國別報告不只給稅局查閱，也要給公眾人士查閱，讓公眾監察跨國企業有否避稅。
- 政府應在確保私隱的前題下，積極考慮參與《稅務事宜行政互助多邊公約》，以多邊協議作為國際自動交換稅務資料的基礎，更有效地打擊企業跨境避稅行為。