



有份工 但貧窮：香港就業人口的貧窮問題

香港經濟穩步增長的同時，貧窮問題非但沒有改善，更有進一步惡化的跡象。市面一片繁華景象的同時，香港的貧富差距卻愈來愈大。我國領導人聲稱要建設「和諧社會」、香港政府提倡「關懷」和「公民價值」的同時，事實上社會正向著相反方向而行：愈來愈多市民，尤其是女性、長者和少數族裔人士，飽受邊緣化及歧視之苦。

多年來，樂施會透過政策研究、政策倡議、公眾教育及支援社區計劃等等，喚醒公眾對勞動人口的貧窮問題——又稱「在職貧窮」——的認識。我們發現，很多市民身陷貧窮的困境，或徘徊於貧窮線邊緣。他們每天勤勤懇懇工作，所得的回報卻微薄得可以，根本不足以維持有尊嚴的生活水平。

本報告檢視過去十年來的數據，指出在職貧窮人士的惡化，情勢令人憂慮，並說明目前的情況不應持續，必須盡快提出改善方案。本報告亦提出一些改善的建議。

樂施會的基本論點很簡單：不單是政商界領袖——所有香港市民——必須合力打造香港人的願想：例如不少調查發現，大部份市民支持制訂最低工資。我們必須反省，在解決貧窮問題上，個人以至社會應該負起什麼樣的責任。

每一位香港市民都可以採取行動。我們應向政府官員清楚表明，政府的認受性在於必須切實履行市民的期望，珍惜每一位工人的貢獻，建立更美好更公平的社會。

摘要

過去幾年香港經濟復蘇，但在職貧窮人口仍持續上升。2006 年，全港工作人口有 13.1%（418,600 名僱員）的收入，少於工作人口入息中位數的 50%。按此標準計算，1996 至 2006 年間，香港的在職貧窮人口數目增加了 87.9%，其中以女性佔大多數。而數目迅速增加的兼職員工，大部份也是在職貧窮人士。

1996 至 2006 年間，香港的人均本地生產總值，由 189,326 元增加至 199,498 元；然而，這段期間生活於貧窮家庭的市民，卻同時由 835,400 人急升至 1,160,400 人，增加了 325,000 人。2006 年，香港的貧窮人口比例為 18%，即每五至六名市民便有一人生活於貧窮線下。其中又以 65 歲或以上的貧窮人口增幅最大，高達 35.9%，由 1996 年約每四名長者便有一人貧窮，增至每三名長者便有一人陷於貧窮的困境。

1997 至 2003 年這六年間，本港經濟低迷，所有低收入組別的貧窮人口都有所增加。婦女、少數族裔和新移民這三類人仕，因為歧視和社會排斥等因素，生活尤其困難。

在相當程度上，貧窮問題惡化，顯示了政府未能夠有效解決八十年代以來的經濟轉型問題。雖然服務業取代了製造業，成為提供最多職位的行業，但大部份新職位薪金既低，職位不穩定，也很少晉升的機會。1996 年，三個主要行業的僱員，佔每月收入只得 5,000 或以下的僱員總數的 61.4%。到 2005 年，此比例更上升至 77.4%。

政府在 2005 年設立扶貧委員會，研究紓緩貧窮的措施。大體而言，政府的策略是透過經濟發展和人力資源培訓以減少貧窮，例如主要透過僱員再培訓，以及青年就業計劃來處理失業問題。這類措施可謂杯水車薪，政府應推出更多政策，應付在職貧窮人口增加的問題。此外，社會上愈來愈流行「綜援養懶人」的標籤化批評，亦使貧窮問題惡化。

要長遠地紓緩貧窮問題，政府應擺脫專注經濟增長的狹隘思維，下定決心，將解決貧窮和社會發展的目標跟香港的長遠計劃整合，從而使全民就業，收入能達有尊嚴的水平，免於貧窮；經濟增長能惠及全體市民，貧富懸殊也可望逐步收窄。

政府的政策及扶貧計劃，不應該只集中關顧失業人士，也須顧及在職貧窮人口，特別是在職貧窮的婦女。

樂施會促請政府，立法規定最低工資，作為扶貧（尤其是扶助在職貧窮人士）的即時措施。最低工資立法除了有一系列好處之外，也有助改善在職貧窮婦女及少數族

裔的生活，有效落實政府對性別平等及種族平等的關注。此外，政府應考慮設立稅務優惠，向已獲最低工資保障，但仍收入低微的在職貧窮家庭提供現金津助，作為最低工資的輔助措施。

經濟增長中的貧窮

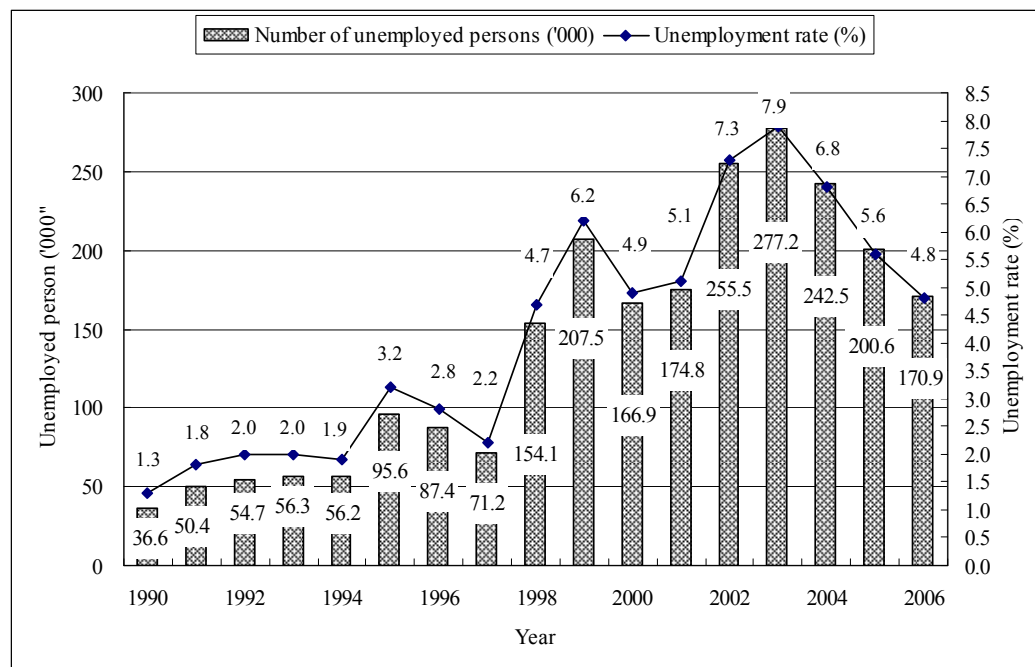
自 1980 年以來，香港經歷去工業化，其間出現數次經濟衰退；但整體來說，香港經濟仍然持續發展。據統計處數字，香港的人均本地生產總值，由 1985 年的 106,695 元，增至 1995 年的 180,325 元（以 2000 年為基準）。¹ 不少人引用這些數字，以說明經濟發展是消除貧窮的最重要因素，而且香港的貧窮人口正迅速減少。可是，這種解釋完全脫離現實。

早在 1986 年已有學者研究指出，13% 的香港住戶生活於相對貧困的環境（Chow, 1986）。其後有研究顯示，香港在 1991 年有 23 萬住戶屬於低收入階層，佔所有住戶的 14.9%（Lui and Wong, 1995）。此外，多位研究員推算指出，香港約有 60 至 85 萬貧窮人口，佔總人口的 10% 至 15%（Chua and Wong, 1996; MacPherson and Lo, 1997; Mok and Leung, 1997）。

更多市民失業

1991 年，香港的失業率僅為 1.3%。但隨著工廠陸續遷往中國大陸，失業率也緩緩攀升至 3.2%，相當於 95,600 人失業。香港回歸中國前幾年，經濟高速增長，失業問題有放緩趨勢，但九七年爆發亞洲金融風暴，失業率隨即急升（見圖 1）。

圖 1 1990 至 2006 年失業人士數目及失業率



註：數字未經季節性調整

資料來源：數據採自政府統計處，《香港二零零六年中期人口統計——簡要報告》，〈勞動人口、失業率及就業不足率〉，政府統計處網頁，2007年6月7日存取。

¹ 〈本地生產總值、本地生產總值內含平減物價指數及按人口平均計算的本地生產總值〉，政府統計處網頁，<http://www.censtatd.gov.hk/showtableexcel2.jsp?tableID=030>。

1997 年的失業率為 2.2%，即 71,200 人失業，其後陸續攀升至 1998 年的 4.7%，以至 2003 年的 7.9%。1997 至 2003 年間，失業人士數目從 71,200 急升四倍至 298,000 人。「沙士疫症」過後，經濟重上軌道，但 2006 年的失業率仍有 4.8%，即 174,300 人失業。跟 1997 年相比，2006 年香港增加了 100,000 名失業人士。

貧窮家庭增加

失業不單是個人的問題，也對失業人士的家庭構成影響。1996 至 2006 年間，貧窮住戶的數目急劇增加，可見其影響之深遠。值得注意的是，即使經濟好轉，貧窮住戶的數目並沒有隨之而下降，反而持續上升。

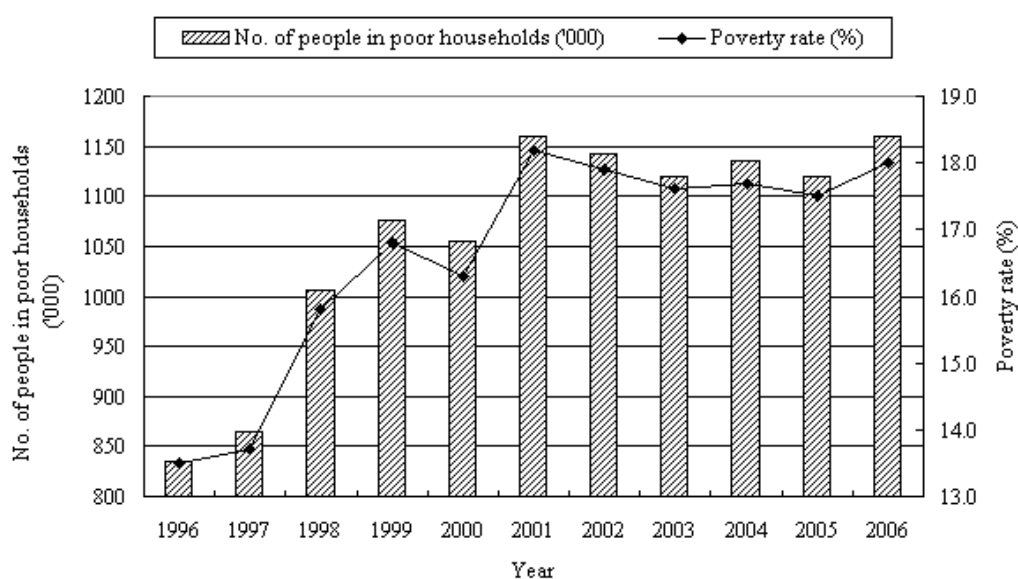
2004 年，香港社會服務聯會的一項研究，以住戶每月入息中位數的一半為貧窮線，推算出香港住戶的貧窮率。²

樂施會根據《綜合住戶統計調查》的數據，作出以下界定：若家庭每月收入低於成員人數相同的家庭的收入中位數一半，便屬於「貧窮住戶」。根據定義，「家庭成員」不包括外籍家庭傭工。

我們的研究顯示，在 1996 至 2006 年間，生活在貧窮線以下的人口比率由 13.5% 增加至 18%，由 835,400 人增加至 1,160,400 人，增加超過 325,000 人。2001 至 2005 年間，貧窮率似乎輕微下降，因為該段期間經濟下滑，失業率上升，所有組別的住戶收入全面下降，以致貧窮線向下移。即使其後經濟好轉，2006 年的貧窮率仍升至 18%（見圖 2）。

²香港社會服務聯會 (2004)，〈貧窮及收入懸殊問題嚴重〉，2004 年 9 月。

圖 2 1996 年至 2006 年貧窮人士數目及貧窮率



資料來源：政府統計處

「沙士」危機過後，香港經濟逐漸復蘇，失業率從 2003 年 7.9% 的歷史高位，降至 2006 年的 4.8%。但在此期間，貧窮率先是輕微下降，其後卻升至 18%。換言之，低收入的市民並未受惠於經濟復蘇。

收入差距擴闊

過去二十年來，市民的收入差距愈來愈大，成為香港經濟發展的一大特徵。採用國際間量度收入差距的堅尼系數，有助瞭解問題所在。香港的堅尼系數從 1981 年的 0.451 逐漸升至 1996 年的 0.518，並一直延續升勢。2006 年，堅尼系數更升至 0.533（見表 1）。³

最貧窮的 20% 家庭，其每月收入佔全港住戶收入的比例，從 1981 年的 4.6% 下跌至 1996 年的 3.7%。同一時期，最富有的 20% 家庭每月收入比例則由 50.4% 上升至 56.3%。據 2006 年中期人口普查，最富有的 10% 人口，該年每月入息中位數是最貧窮 10% 人口的 51.8 倍，比 1996 年的 38 倍顯著上升。⁴

³ 政府統計處數據。

⁴ 數據採自政府統計處 1981, 1986, 1991, 1996, 2001 及 2006 年的人口普查及中期人口普查報告。

表 1 本地家庭住戶每月收入的十等份分佈

十等份組別	1981	1986	1991	1996	2001	2006
1st (最低)	1.4	1.6	1.3	1.1	0.9	0.8
2nd	3.2	3.4	3.0	2.6	2.3	2.1
3 rd	4.4	4.4	4.0	3.6	3.4	3.2
4 th	5.4	5.4	5.0	4.6	4.4	4.3
5 th	6.5	6.4	6.1	5.7	5.6	5.6
6 th	7.8	7.6	7.4	7.0	7.0	7.0
7 th	9.4	9.1	9.0	8.5	8.8	8.8
8 th	11.5	11.4	11.4	10.6	11.1	11.3
9 th	15.2	15.2	15.5	14.5	15.3	15.6
10th (最高)	35.2	35.5	37.3	41.8	41.2	41.4
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525	0.533

資料來源：政府統計處，《人口普查及中期人口普查》（數據採自多份報告）。

表 2 顯示香港與外國在收入差距方面的比較。香港的表現明顯較為遜色。

表 2 不同國家及地區的收入差距

國家/地區	調查年份	堅尼系數	收入差距指標 ^a	
			最富有 10% 與最貧窮 10% 的倍數	最富有 20% 與最貧窮 20% 的倍數
香港 ^b	1996	0.434	17.8	9.7
馬來西亞	1997	0.492	22.1	12.4
美國	2000	0.408	15.9	8.4
澳洲	1994	0.352	12.5	7.0
加拿大	2000	0.326	9.4	5.5

資料來源：聯合國開發計劃署，《人力發展報告2006》，頁 335-338。

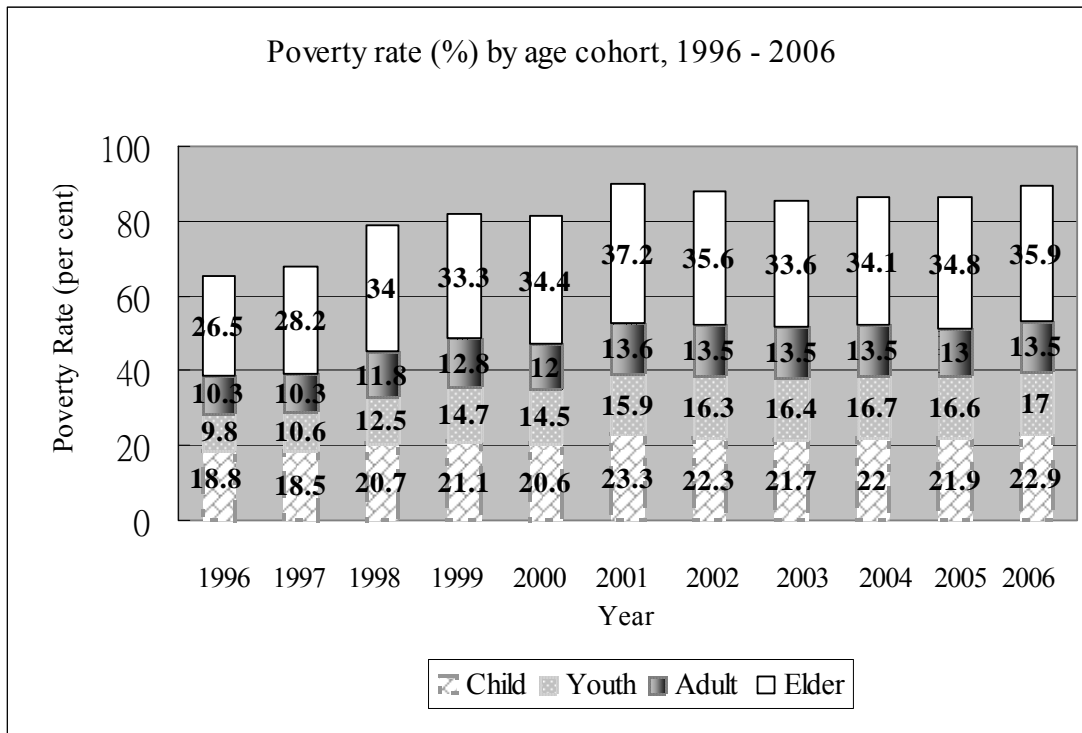
備註：(a) 收入差距指標是最富有組別對最貧窮組別的收入或開支倍數。(b) 聯合國開發計劃署的數據，按人均開支排列人口，再按百份位數計算收入份數。表1的香港的人口統計數據，則根據住戶入息計算。兩組數據因此有所不同。

弱勢社群的貧窮

始於 1997 年的經濟衰退，對低收入家庭所有年齡組別的成員均有影響，其中長者是最貧窮的組別，兒童次之。1996 年，全港 65 歲或以上長者的貧窮率為 26.5%，而 0 至 14 歲兒童的貧窮率則為 18.8%。2006 年，長者的貧窮率升至 35.9%，兒童則升至 22.9%。青年的貧窮率也高於成人。2006 年，15 至 24 歲青年的貧窮率為 17%，而 25 至 64 歲的成人，貧窮率為 13.5%（見圖 3）。

換言之，在 2006 年，每三名長者便有一人過著貧窮的生活，而每五名兒童也有一人活於貧窮線下。

圖 3 1996 至 2006 年按年齡組別劃分的貧窮率 (%)



資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》（數據採自多份報告）。

備註：(a)「兒童」貧窮率指居於貧窮家庭的0至14歲兒童人口比例。(b)「青年」貧窮率指居於貧窮家庭的15至24歲青年人口比例。(c)「成人」貧窮率指居於貧窮家庭的25至64歲成人人口比例。(d)「長者」貧窮率指居於貧窮家庭的64歲以上長者人口比例。

個案實例 1

許伯 1926 年出生，15 歲由廣東省開平來港。初來港時，他寄居在經營木箱廠的叔叔家，學習造木箱，輾轉在多家木箱廠打工，只曾在二戰期間離開香港。後來，木箱逐漸為貨櫃取代，行業經營困難，他便轉到一間木廠打工。

八十年代，木廠跟隨大勢北移，許伯在該處工作十年，只領到兩萬元賠償，那時他還不到 60 歲。許伯擔心，即使節衣縮食，這兩萬元仍不夠他退休之用。

許伯從沒想過倚靠社會保障，他在一家快餐店當外賣員，底薪二千元，其餘靠客人的小費補貼。他不介意薪金微薄，只想自食其力。

可是，到許伯 70 歲時，已再沒有人願意聘用他了。他唯有領取綜援。

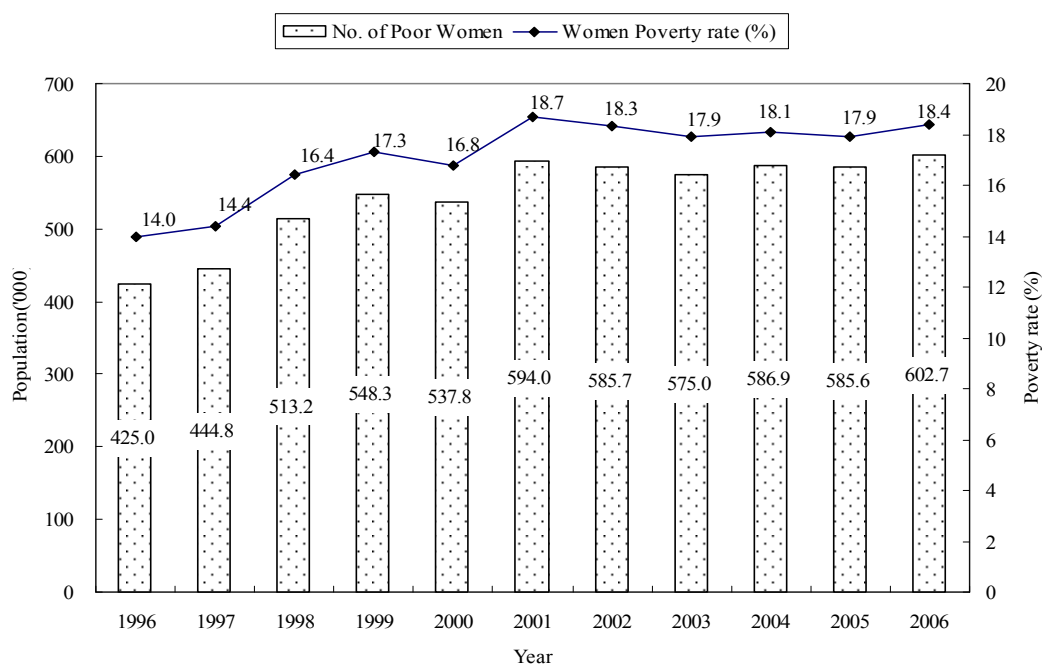
《綜援-NIZATION——10 個綜援人士的口述故事》

關注綜援檢討聯盟及樂施會出版 (2007)

社會人士往往將失業（及貧窮）歸咎於缺乏市場所需技能、年老、長期疾病，以至身體及精神上的缺陷等等。其實，很多窮人並沒有任何這些「缺陷」。相當一部份窮人是婦女、少數族裔或內地新移民，靠收入低微的工作維生。他們陷於貧窮的因素頗多，而歧視和剝削是很普遍的情況。

在香港，女性的貧窮率經常高於男性。1996 年的女性貧窮率為 14%，2006 年則增至 18.4%，遠高於男性。十年之間，香港的貧窮婦女增加達 177,700 人。

圖 4 1996 至 2006 年貧窮婦女及女性貧窮率



資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》（數據採自多份報告）。

據 2006 年中期人口普查，香港有 342,198 名少數族裔人士。南亞及東南亞裔人士為兩個最大的族群，當中有不少隱蔽貧窮的人口，也備受社會歧視。例如，南亞裔人士從事低收入職位的比例頗高。⁵ 根據 2001 年人口普查，44.6%的尼泊爾裔人士和 45.8%的巴基斯坦裔人士從事低下層工作，而整體人口只有 14.3%的人口從事類似工作。統計資料顯示，香港的工作人口約有 18.6%人士每月收入少於 6,000 元，而收入同樣少於 6,000 元的巴基斯坦裔人士則多達 36.1%。⁶

個案實例 2

Hass 先生是巴基斯坦人。2002 至 2003 年間的 11 個月內，他申請過超過 500 個職位，一次回音都沒有。「一次我到一家工廠應徵當機械操作員。我心想，在那個環境工作，懂不懂讀寫中文，應該不大相干吧。但他們仍問我會不會讀寫中文。」結果，他唯有找搬運之類的工作。他透過勞工處查詢，先後致電三家公司，對方一聽到他的巴基斯坦英語口音便說，那職位已有人了。他心感奇怪，那些招聘廣告剛剛才貼上告示板的。於是他請勞工處一位華裔職員打電話查詢。「職員接通電話後，對方便說，『好吧，你這個時間來見工』。那實在太過份呀！」Hass 先生說。

《巴基斯坦人在香港的生活經驗研究報告》

香港理工大學社會政策研究中心 及 聖公會麥理浩夫人中心出版，2003 年 4 月

無薪與低薪：「在職貧窮人士」

哪些是在職貧窮人士？

國際勞工組織 (ILO) 提出「在職貧窮人士」(working poor) 這個概念，用來指稱那些雖有工作或受僱，但收入低於特定貧窮線的人士。香港政府並沒有正式界定貧窮線，而立法會轄下的「研究有關減貧事宜小組委員會」則指出，若家庭每月收入低於成員人數相同的家庭的收入中位數一半，便屬於在職貧窮家庭。⁷ 此方法以家庭為分析單位，缺點是未有考慮及分析個人層面的貧窮問題。

由政府委任的扶貧委員會，則以個人為分析單位，將僱員每月收入少於所有僱員收

⁵ 香港城市大學及香港融樂會 (2003)，〈香港南亞裔人士僱傭情況研究報告〉(原文為英文)。

⁶ 香港特別行政區政府 (2000)，〈有關香港少數族裔人士特徵的抽樣調查：主要調查結果〉，立法會 CB(2)590/00-01(01)號文件。

⁷ 立法會研究有關減貧事宜小組委員會(2005)，《有關在職貧窮的報告》，立法會 CB(2) 1002/05-06 號文件。

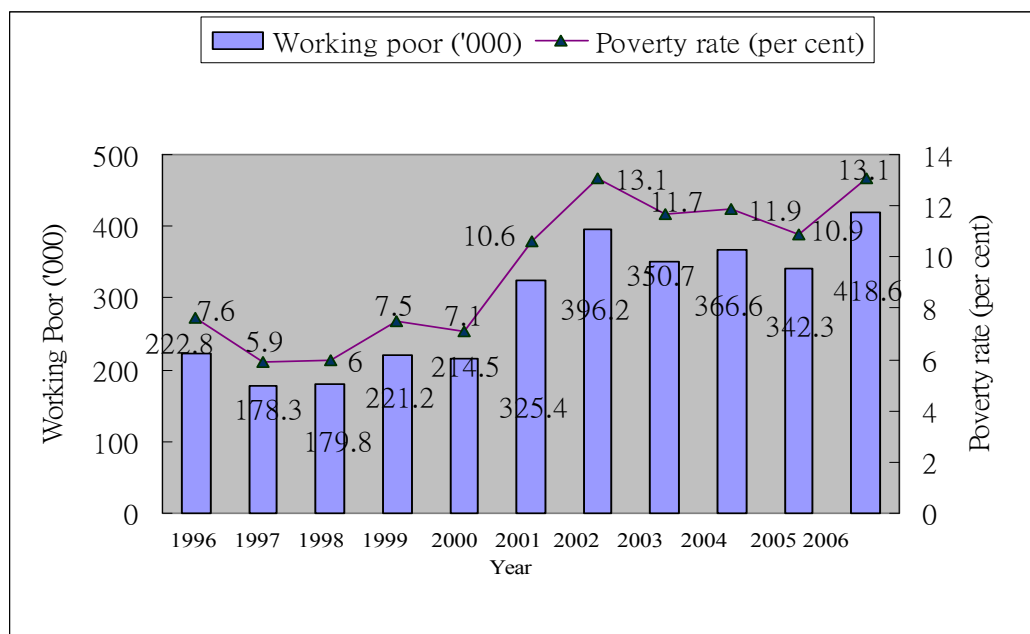
入中位數一半的人士，定義為在職貧窮人士。⁸ 但不知何故，該定義排除了一些「自願」兼職工作的僱員（包括因開工不足，每月入息少於 5,000 元的僱員），以及所有自僱人士及僱主。很多婦女日常主要做家務，間中出外兼職，便不符合這個在職貧窮的定義。此外，強積金實施之後，很多僱主「要求」其員工轉為自僱或合約夥伴。扶貧委員會的定義，也將這一大批低收入勞工排除在外。

政府統計處一項調查發現，2005 年第二季，全港共有 150,900 名兼職僱員，其中僅有 3.3% 人士表示，因為「沒有財政需要」而兼職工作。⁹ 換言之，只有極少數人——例如一些自由工作的專業人士——有意識地選擇兼職工作，其餘絕大多數是非自願的兼職僱員。

超過 70% 的兼職僱員每月收入少於 6,000 元。2003 年，在 207,300 名自僱人士當中，20.6% 每月收入少於 4,000 元，16.4% 每月收入介乎 4,000 至 5,900 元。這些數字顯示，很大部份的兼職僱員和自僱人士陷於在職貧窮。

這份政策文件以每月收入少於工作人口收入中位數一半的就業人士(包括僱員、自僱人仕和僱主)，定義為在職貧窮人士。將在職貧窮人士跟所有工作人口比較，可計算出在職貧窮率。圖 5 顯示，香港的在職貧窮人士（未包括外籍家庭傭工）由 1996 年的 222,800 人，增至 2006 年的 418,600 人；在職貧窮率則由 7.6% 增至 13.1%。

圖 5 香港在職貧窮人士數目及在職貧窮率（未包括外籍家庭傭工）



資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》（數據採自多份報告）

⁸ 扶貧委員會(2006a)，〈協助低收入僱員的政策〉（討論文件），2006 年 1 月 23 日。

⁹ 政府統計處(2006)，《從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料：專題報告書 - 第四十三號報告書》。

表 3 顯示，月入少於 3,000 元及 6,000 元的受僱人士，數目一直增加，其實際增長遠高於月入超過 50,000 元受僱人士的增長。換句話說，不論在相對比例抑或實際上來說，愈來愈多人從事低收入工作，成爲在職貧窮者。

表 3 受僱人士的每月收入（未包括外籍家庭傭工）

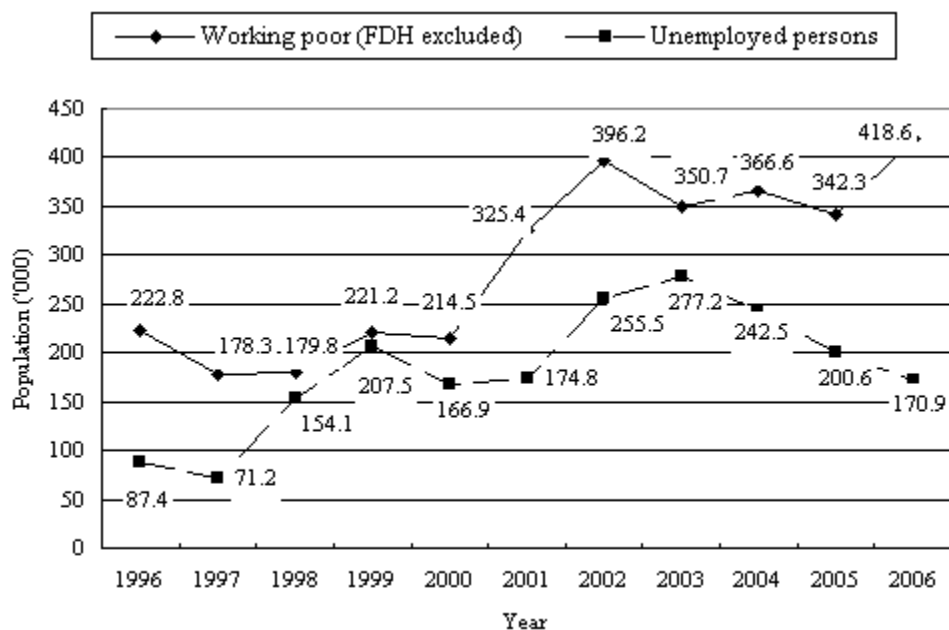
每月職業收入 (港元)	<u>1996</u>		<u>2001</u>		<u>2006</u>	
	('000)	%	('000)	%	('000)	%
<3,000	68.6	2.3	92.9	3.0	139.9	4.4
3,000 – 3,999	56.5	1.9	60.8	2.0	67.9	2.1
4,000 – 4,999	97.7	3.3	83.5	2.7	112.3	3.5
5,000 – 5,999	158.1	5.4	138.5	4.5	181.1	5.7
↓						
30,000 – 39,999	158.7	5.4	237.2	7.7	251.0	7.8
>50,000 or over	88.9	3.0	141.3	4.6	146.0	4.6

資料來源：摘錄自政府統計處 (2007)，《香港二零零六年中期人口統計 - 簡要報告》。

游走於「無薪」與「低薪」之間

製造業北移中國大陸，大幅度改變了香港的經濟結構 (Chiu et al., 1997)。經濟轉型直接使人力市場越趨分化，包括薪金持續攀升的專業人士，日漸減少的中等收入階層，以及低薪低技術的勞工。中等收入的僱員，面對技術無用武之地及階級下滑，不少人更陷入在職貧窮的困境。

圖 6 1996 至 2006 年在職貧窮人士及失業人士的數目



資料來源：政府統計處，《綜合住戶統計調查》（數據採自多份報告）

圖 6 顯示在過去十年來，失業人士和在職貧窮人士數目的按年趨勢。在經濟復蘇期間（即 2003 年後），即使失業率有所下降，但在職貧窮人士的數目仍然高企。這些數據說明，隨著經濟環境改善，失業人士獲得低薪的工作，成為在職貧窮人士。故此，2005 年的失業人士數目雖降至 1999 年的水平，但在職貧窮人士的數目卻只降至 2003 年的水平。香港市民得知 2006 年全港少了三萬人失業，大概會感到欣慰；但若我們同時發現，在職貧窮者的數目升至 418,600 的新高，一年之間多了 76,300 人加入在職貧窮的大軍，又會作何感想？由此可見，經濟衰退過後，仍有很多市民從事低收入工作，進一步推低工資。

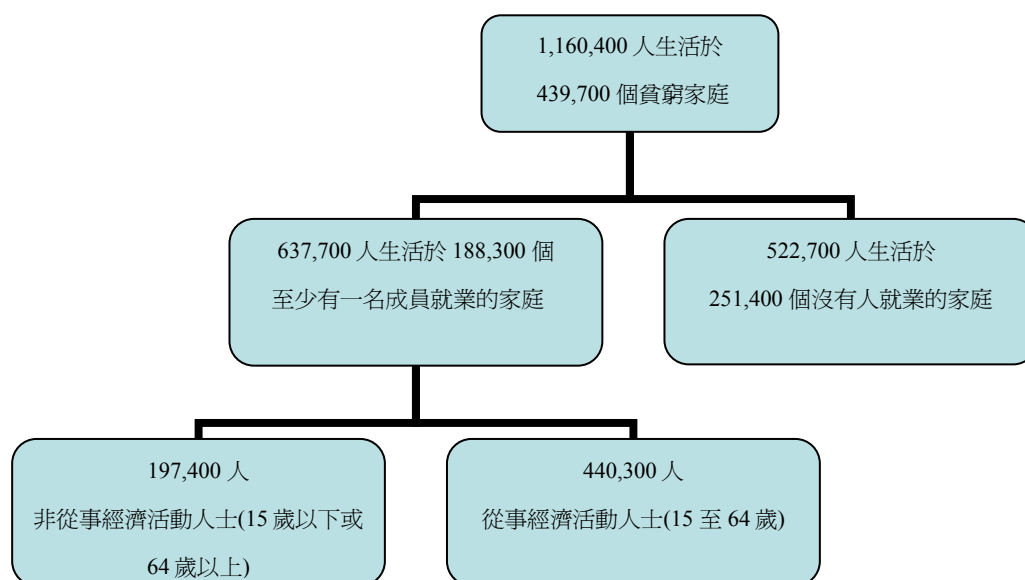
在職貧窮人士主要是女性。2006 年，多達 63% 的在職貧窮者是女性（未包括外籍家庭傭工），而當中 30 至 59 歲的女性遠比相同年齡組別的男性貧窮。

上述數字也說明了過去十年來，在職貧窮人士的苦況：窮人的生活隨著經濟起落而改變，時而「無薪」，時而「低薪」，且幾乎可以肯定，收入是逐漸下降。

貧窮問題對兒童、長者和婦女的骨牌效應

2006 年，全港有 637,700 人生活於 188,300 個在職貧窮家庭（即至少有一名成員有薪金收入的家庭家庭）。

圖 7 2006 年在職貧窮人士及其家庭的數目（未包括外籍家庭傭工）



備註：若家庭每月收入，低於成員人數相同的家庭的收入中位數一半，便屬於「貧窮家庭」。
資料來源：政府統計處

在這些在職貧窮家庭中，138,900 人為 0 至 14 歲的兒童，58,500 人為 64 歲以上的長者。這些貧窮家庭的兒童撫養率，比其他家庭要高得多。例如在 2005 年，香港整體家庭，每 1,000 名成人需撫養 197 名兒童。至於在職貧窮家庭，2006 年的兒童撫養率則為每 1000 名對 315 名兒童。¹⁰

近十年來，很多公司先後裁員和緊縮開支，中年人士的失業率增長明顯較快。例如在 1996 至 2004 年間，40 至 49 歲年齡組別的失業率，從 2.2% 升至 6.5%。在同一段時間，50 至 59 歲人士的失業率，則由 2.7% 升至 8.7%。¹¹ 較年長組別的失業率上升，意味著更多踏入中老年的成人依賴家庭的支援，加重在職貧窮家庭的負擔。

不少女性為幫補家計而出外兼職。經濟不景氣時，婦女通常毫不猶疑便接下低收入

¹⁰ 數據引自政府統計處 (2007)，《香港統計年刊 2006》，〈表 1.1 年中人口、人口增長、撫養比率及生命事件〉。見該刊第 4 頁。

¹¹ 政府統計處綜合住戶統計調查組，<http://www.censtatd.gov.hk/Hong-Kong-Statistics/Statistical-Tables/index>。

工作。因此，低收入家庭的婦女，往往很容易成爲在職貧窮人士。

個案實例 3

50 歲的袁女士跟兩名兒子同住公屋。兩人都已出外打工，但不時轉職，而且收入很低。

袁女士在葵涌貨櫃碼頭工作，爲一家外判清潔公司當清潔工。根據法例，袁女士（和其他合約員工一樣）每月只有四天無薪假期。她每月收入約 4,600 元。

目前，袁女士一家的最大開支是近 2,000 元的公屋租金。

街坊工友服務處 (2007)

在職貧窮的成因

香港在職貧窮問題的成因，主要關乎香港經濟的結構，以至政府處理社會問題的政策等多項因素。

香港的經濟結構

急速的去工業化

一般認爲，香港在八九十年代的失業問題，主要是因爲工廠北移。即使在過去十年（1996 至 2006 年），去工業化的過程仍然持續。據政府統計，本地製造業在過去十年間，減少了 249,801 個職位（見表 4）。香港的去工業化，其速度之快，範圍之廣，可說非常罕見。製造業佔全港職位的比例，由 1986 年的 35.8% 急跌至 2006 年的 9.7%。與此相比，新加坡的製造業職位比例，由 1986 年的 25.2% 微跌至 1996 年的 22.8%，至 2006 年仍有 20.5%。

台灣及南韓等鄰近地區也面對類似的問題，但香港的去工業化，速度更加迅速 (Chiu et al, 1997)。

據政府統計，本港製造業在 1986 至 1996 年間，減少了 371,000 個職位。大部份離

開製造業的僱員是中年的半技術工人，大部份是女性。1996 至 2006 年間，製造業職位再減少 250,000 個。離開製造業的工人，大部份難以轉職至其他行業，陷於貧窮。

表 4：選定年份按行業劃分的工作人口

行業	1986 年		1996 年		2006 年	
	數目	百份比	數目	百份比	數目	百份比
製造業	946,653	35.8	574 867	18.9	325 066	9.7
建造業	164,268	6.2	245 440	8.1	230 227	6.8
批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業	589,918	22.3	757 239	24.9	916 217	27.2
運輸、倉庫及通訊業	210,367	8.0	330 974	10.9	391 285	11.6
金融、保險、地產及商用服務業	169,967	6.4	408 686	13.4	571 378	17.0
社區、社會及個人服務業	486,167	18.4	680 048	22.3	905 425	26.9
其他	75,933	2.9	46 444	1.5	26 138	0.8
總計	2,643,273	100.0	3 043 698	100.0	3 365 736	100.0

資料來源：政府統計處 (1997)，《香港一九九六年中期人口統計 - 簡要報告》；政府統計處 (2007)，《香港二〇〇六年中期人口統計 - 簡要報告》。

金融及服務業未能有效吸納製造業工人

金融及服務業的發展，並沒有轉化為穩定的工作職位。

香港的經濟轉型，使一些行業成為主要的僱主：例如批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業，便提供市場上 27.2% 的職位；至於社區、社會及個人服務業，則提供 26.9% 的職位，而金融、保險、地產及商用服務業，亦提供 16% 的職位。¹² 在經濟轉型之下，即使部份前製造業工人可以轉職至上述三個行業，但該三個行業大多是提供低收入的新職位。例如在 1996 年，月入少於 5,000 元的僱員當中（未包括外籍家庭傭工），受僱於上述三個行業的比例順次序為 30.1%、25.4% 和 5.9%。2005 年，同樣的比例則升至 36.3%、34.5% 及 6.6%（見表 5）。

在批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業，以至社區、社會及個人服務業，所提供的職位大多位於特定的地區，往往是一般技術及低收入工作。除了專業社會服務

¹² 政府統計處 (2007)，《香港二〇〇六年中期人口統計 - 簡要報告》。

以外，大部份是位於特定地區及有關顧客服務的職位，例如清潔、餐飲、一般保安服務、推銷以及零售等等，需要一般技術，但只提供低收入及低保障的工作。這種吸納的失效是源於香港產業結構的失衡，也使一些工人的工資長期處於低水平。

工資兩極化

1996 年，在所有職業當中，高收入的專業人員的數目（包括經理及行政人員、專業人員及輔助專業人員），佔整體僱員 28.9%；至於低薪基本技術勞工的數目（包括服務業人員及售貨員，以至洗碗碟工及清潔工等基層勞工），則佔整體僱員 31.5%。2005 年，高收入的專業人員佔工作人口比例增至 35.9%，而低薪低技術勞工的比例也增至 34.5%。

更令人憂慮的是，1996 至 2005 年間，月入少於 5,000 元的各行業的服務業人員及售貨員，從佔整體月入少於 5,000 元僱員的 16.2%增至 23.5%；而月入少於 5,000 元的文員，亦從 8%增至 11.2%（見表 5）。

根據統計處數字，上述三個最多人從事的低薪低技術行業，其平均薪金仍然偏低，薪金增幅極微，甚至時而減薪。例如洗碗碟工及顧客服務員，其薪金曾錄得 0.6% 及 10.3% 的跌幅。反觀高收入職位，例如金融及保險經理，以至推廣、銷售、零售以至出入口行業的經理，其薪金卻分別上升 20.9% 及 15%。¹³

¹³ 資料取自政府統計處，《工資及薪金總額按季統計報告 1996-2006》；政府統計處 (1996-1998)，《工資及薪金總額半年度統計報告》。

表 5 1996 年及 2005 年按行業及職位劃分月入收於 5,000 元的工人數目（未包括外籍家庭傭工）

1996 年	職位																			
	經理及行政人員		專業人員		輔助專業人員		文員		服務工作及商店銷售人員		工藝及有關人員		機台及機器操作員及裝配員		非技術工人		其他		總計	總百分比
	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)
製造業	*	*	*	*	*	*	1.7	0.9	*	*	5.1	2.7	22.9	12.3	19.2	10.3	*	*	49.5	26.6
建造業	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	6.9	3.7	*	*	3.7	1.9	*	*	11.2	6.0
批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業	*	*	*	*	1.0	0.5	6.6	3.5	22.6	12.1	1.1	0.5	*	*	24.4	13.1	*	*	56.1	30.1
- 餐飲業**	*	*	*	*	*	*	2.2	1.1	11.3	6.0	*	*	*	*	16.1	8.6	*	*	29.7	15.9
運輸、倉庫及通訊業	*	*	*	*	*	*	1.5	0.8	*	*	*	*	1.9	1.0	5.8	3.1	*	*	9.7	5.2
金融、保險、地產及商用服務業	*	*	*	*	0.9	0.4	1.2	0.6	*	*	*	*	*	*	8.6	4.6	*	*	11.1	5.9
社區、社會及個人服務業	*	*	0.9	0.4	3.0	1.6	3.7	1.9	7.2	3.8	2.2	1.2	*	*	30.0	16.1	*	*	47.3	25.4
其他	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	0.9	0.4	1.1	0.5
總計	*	*	1.2	0.6	5.4	2.9	15.1	8.0	30.2	16.2	15.7	8.4	25.3	13.5	91.8	49.3	0.9	0.4	185.9	100.0

備註：** 此處特別列出餐飲業的數字，以說明該行業的貧窮狀況。

2005 年	職位																			
	經理及行政人員		專業人員		輔助專業人員		文員		服務工作及商店銷售人員		工藝及有關人員		機台及機器操作員及裝配員		非技術工人		其他		總計	總百分比
	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)
製造業	*	*	*	*	*	*	0.8	0.3	*	*	1.8	0.6	8.5	3.1	9.3	3.4	*	*	21.0	7.7
建造業	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	13.3	4.8	*	*	7.1	2.6	*	*	21.4	7.9
批發、零售、進出口貿易、飲食及酒店業	*	*	*	*	2.9	1.0	13.5	5.0	49.6	18.3	1.1	0.4	*	*	30.4	11.2	*	*	98.2	36.3
- 餐飲業**	*	*	*	*	*	*	3.5	1.3	24.2	8.9	*	*	*	*	15.9	5.8	*	*	43.6	16.1
運輸、倉庫及通訊業	*	*	*	*	*	*	2.2	0.8	0.7	0.2	*	*	3.2	1.1	10.9	4.0	*	*	17.6	6.5
金融、保險、地產及商用服務業	*	*	*	*	3.1	1.1	2.9	1.0	*	*	*	*	*	*	11.3	4.1	*	*	18.0	6.6
社區、社會及個人服務業	*	*	1.3	0.4	8.9	3.2	10.4	3.8	12.9	4.7	1.7	0.6	*	*	58.1	21.4	*	*	93.4	34.5
其他	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	0.5	0.1	0.8	0.2
總計	*	*	1.4	0.5	15.8	5.8	30.3	11.2	63.7	23.5	18.1	6.7	12.8	4.7	127.3	47.0	0.6	0.2	270.5	100.0

備註：* 因抽樣誤差，已刪去極小的數字。

因進位關係，各分項數字可能不等於其總計。

數字經輕微修訂以反映人口數字的變化。

數字未核實，有待取得 2005 年全年的人口推算數字。

兼職及短期職位增加

1995 至 2005 年間，本港的兼職僱員人數由 67,800 人增加至 150,900 人，增加超過一倍。兼職僱員佔全部勞動人口的比例，由 2.7% 上升至 5.2%。¹⁴ 此外，臨時工、外判工、自僱人士及合約外判工的數字也有所增加。

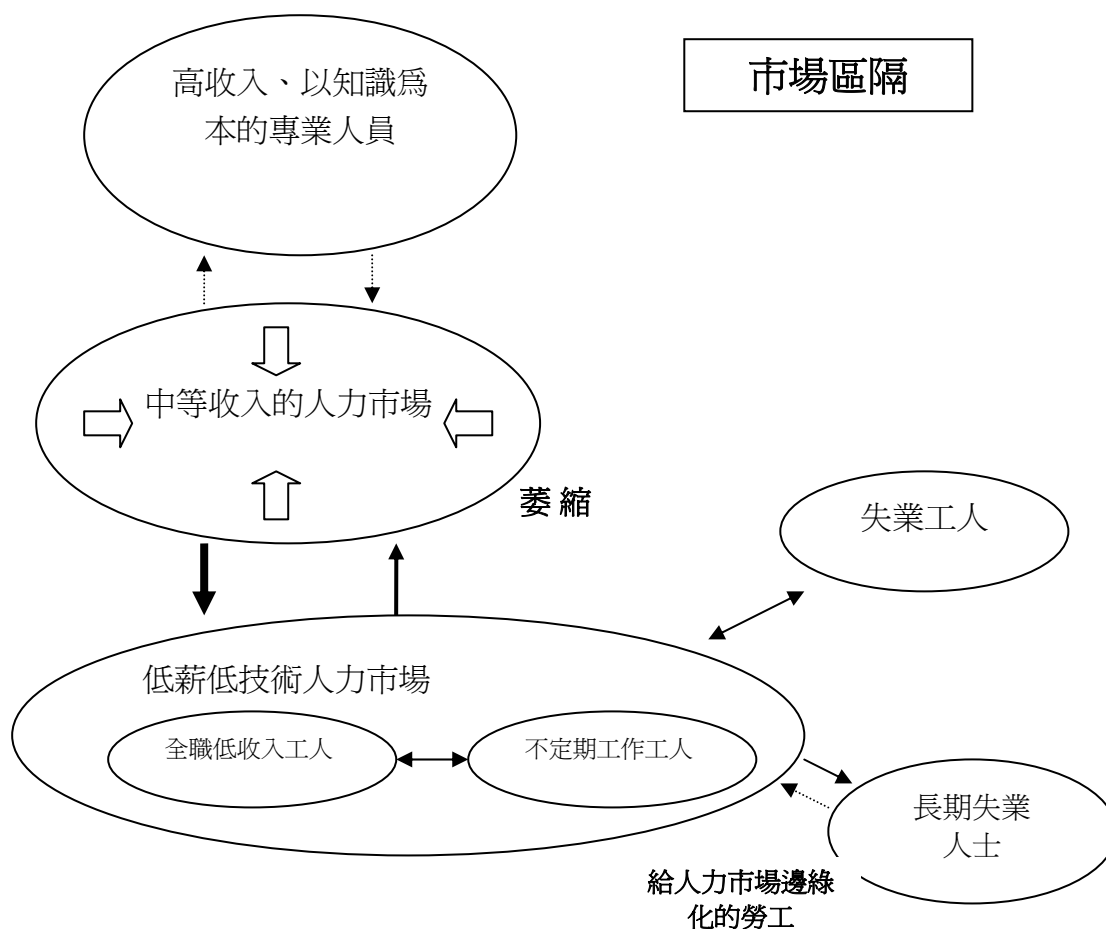
很多過往由政府僱員提供的服務（例如停車場、清潔和大廈管理等等）相繼私營化之後，所提供的絕大多數是短期職位。分判公司為投得合約，往往壓縮人力成本，便以低薪聘用工人。

政府面對這種情況，並沒有加強工人的保障，只是一如既往，強調盡量少干預人力市場。愈來愈多工人以符合勞工法例但保障較差的條件受聘，實際上等同減少規管人力市場。

總括而言，香港的人力市場日益分化為三部份：高收入、以知識為本的專業人員市場，日漸萎縮的中等收入人力市場，以及低薪低技術的勞工市場（見圖 8）。

¹⁴ 政府統計處 (2006)，《從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料》，第 43 號專題報告書，頁 38。

圖 8：邊緣化陷阱



即使經濟有所增長，中等收入的人力市場仍持續萎縮，僱員向上流動的機會不大。其實，向下流動的機會反而更高。因此，愈來愈多勞動階層的工人，或從事低薪全職工作，或打打散工賺取低於標準的收入，或從事兼職，甚至失業。他們總是在這個惡性循環中打轉，脫離低收入人力市場的機會極微。

政府政策

在殖民地時代，港英政府應付貧窮的主要策略是維持社會安全網，為窮人提供基本生活所需。當時的想法是，透過教育及其他因素，窮人可透過社會階梯向上爬而脫貧。政府的策略是一方面推動經濟增長，同時投資人力資源，視減少失業率為有效脫貧之道。然而，這種對於貧窮性質及成因的分析，忽略了在職貧窮的問題，也沒有正視社會排斥的因素。香港脫離殖民地統治之後，這種策略轉化反映在政策上的缺失。

香港特區政府的扶貧措施及政策，力度既不足，也來得太遲。直至 2000 年，前特首董建華才承認貧窮是嚴重問題。他在 2000 年的施政報告指出，低收入家庭因亞洲金融風暴而陷入困境，而且香港的貧富差距愈來愈大。但他同時指出，問題在於很多市民的技能和教育程度不足，難以適應知識型經濟。

至於貧富差距，董建華在其施政報告聲稱，「貧富差距是經濟發展過程中無可避免的現象，並非本港獨有」。要減少貧窮，他認為政府應提供更多教育機會，開闢社會上進的途徑，及促使經濟持續健康發展（香港政府，2000 年）。

政府雖然推出一系列扶貧措施，但在 2000 至 2004 年間，香港的貧窮問題持續惡化。不過，在 2005 年的施政報告，政府仍沒有檢討其扶貧政策，只是重申 2000 年提出的政策理念：政府在貧窮問題上的介入，「首先是致力促進經濟增長，創造更多就業機會。其次是通過教育和培訓，讓每個市民都有機會發揮所長，提升自己，擺脫貧困。（香港政府，《2005 年施政報告》，第 35 段）。政府的政策理念顯然建基於一個假設：經濟增長可自動創造出收入不錯而又合適的職位，幫助在職貧窮人士脫貧。

然而，在職貧窮的情況仍不斷加劇。非政府組織及工會多番促請政府，改善低技術工人的低收入問題。政府繼而推出新措施，包括在 2004 年設立標準工資制度，唯只適用於公營部門的外判工人。

2005 年，政府設立新諮詢架構——扶貧委員會，成員包括政府高級官員、立法會議員、工商界人士、民間團體和專家學者等等。扶貧委員會的目標是「從宏觀角度研究在經濟、就業、教育和培訓等方面的扶貧工作。」¹⁵ 但委員會在 2007 年發表的最後報告，並沒有提出多少具體措施，以應付在職人士和長者面對的貧窮問題。

2006 年 10 月，行政長官曾蔭權似乎邁出與政府一貫不干預方針稍有不同的一步，推動「工資保障運動」。不過，新政策只局限於清潔和保安這兩個行業，且只是呼籲僱主自願參與。曾蔭權聲言，若該政策不能夠減少在職貧窮人士的數目，政府會立即就該兩個行業立法，訂立最低工資。工資保障運動縱然有不少缺失，但已是政府首次就在職貧窮問題推出措施，並游說私營機構改善待遇。

總括而言，香港貧窮問題源於多項因素的交互影響，有其獨特的政治、歷史及經濟脈絡。產業結構失衡及不公平、職位愈趨不穩定，是兩項在職貧窮的主要因素；高速的去工業化及政策失效等等則是宏觀的大環境。

¹⁵ 見前行政長官董建華 2005 年施政報告第 44 段。

縱然如此，我們不應假設在經濟轉型期間，必然出現在職貧窮的問題。其他亞太地區的經驗顯示，政府的介入有助紓緩低收入勞工承受的打擊。例如南韓和台灣，跟香港一樣面對去工業化問題，也同樣受亞洲金融風暴波及。但跟香港不同的是，南韓和台灣政府積極協助在職貧窮人士，又支援本土工業轉型。¹⁶ 其他地區政府怎樣介入經濟，以及工會及政黨在該過程中起的作用，並非本報告的研究範圍；但我們至少可指出，其他地區政府承認貧窮嚴重，並提出具體的應付措施。

如何看待貧窮問題的性質及成因，直接關係到政府是否採取行動，是否及時行動，及推出怎樣的措施。香港政府制訂了一些政策，推動經濟轉型。¹⁷ 但政府卻似乎渾然不覺，貧窮已成結構性問題。政府樂意介入本港經濟的生產面向，協助資本累積，但卻不大願意介入管制和調節本港經濟的市場面向，加強勞工保障。政府劃地為牢，只專注創造短期職位，忽視了邊緣勞工以至貧窮人口的需要。

現行政策的檢討

綜合社會保障援助(綜援)

過去十年，隨著香港的貧窮問題愈趨嚴重，領取綜援人士的數字直線上升。1996年，全港有 159,837 人領取綜援。¹⁸ 截至 2006 年 11 月，綜援受助人的數目已接近倍增，至 295,802 人。政府的綜援開支，也從 1995-1996 年度的 48 億元，升至 2005-2006 年度的 178 億元。¹⁹ 過去十年來，綜援佔政府經常開支的比例從 4% 上升至 9.4%。

綜援的低收入補助金計劃

¹⁶ 新加坡政府正視在職貧窮問題，並促成跨部門合作，提出紓困措施，例如實施工作支援計劃 (WAP) 及自強計劃 (SReP)，以減輕貧窮工人的困境。南韓政府在經濟衰退時，立即推出政策加強邊緣勞工的保障。1999 年 10 月，南韓政府將僱員保險的範圍擴展至所有工人，包括兼職及臨時工，以加強社會安全網。

¹⁷ 2000 年，香港政府設立創新科技委員會以推動科技發展。香港應用科技研究院於 2001 年成立。此外，香港科學園於 2001 年開動動工，第一期工程於 2004 年 7 月完成。

¹⁸ 申請綜援必須以住戶為單位，故綜援個案指領取綜援的住戶。綜援個案的數字見《香港統計月刊》，政府統計處出版。

¹⁹ 1995至1996年的數據，採自〈1995-2004年的綜合社會保障援助計劃統計〉，印載於《香港統計月刊》，2005年7月。2005至2006年的數據，採自〈綜援計劃下「豁免計算入息」的安排〉，扶貧委員會文件第 10/2006號，2006年6月13日。見[http://www.cop.gov.hk/b5/pdf/CoP%20Paper%2010.2006\(c\).pdf](http://www.cop.gov.hk/b5/pdf/CoP%20Paper%2010.2006(c).pdf) (2007年2月5日存取)。

目前除了沒有固定收入的家庭可申請綜援，受僱人士若收入低於某一水平，亦可申領綜援。²⁰ 據政府統計，過去十年來的綜援個案，以低收入類別增加最快，從1995年的1,656宗，增至2006年的18,176宗。但縱然領取綜援的在職人士大幅增長，若跟在職貧窮的龐大人口比較，我們不得不認為，政府為在職貧窮人士提供的支援，實際上相當有限（見表6）。

表 6 綜援的低收入個案增長統計

年終	所有低收入個案	非轉自其他類別的新增低收入個案 (首次申領綜援)		一年前並非「低收入個案」但及後轉為低收入的綜援個案			
				從失業轉為低收入的綜援個案		從單親轉為低收入的綜援個案	
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d)	(d)/(a)
2001	9 008	2 160	24.0 %	815	9.0 %	283	3.1%
2002	10 607	3 054	28.8 %	780	7.4 %	240	2.3%
2003	13 534	3 405	25.2 %	1 906	14.1 %	435	3.2%
2004	16 176	2 365	14.6 %	2 951	18.2 %	468	2.9%
2005	18 089	1 994	11.0 %	2 941	16.3 %	634	3.5%
2006	18 257	1 551	8.5 %	2 536	13.9 %	610	3.3%

資料來源：社會福利署（2007）

2002年，全港有10,607宗低收入綜援個案，其中3,054宗（或28.8%）是新增個案。但在2006年，新個案只有1,551宗，或僅佔全部18,257宗個案的8.5%（SWD, 2007）。2003至2006年，在職貧窮人士的數目分別是350,700、366,600、342,300及418,600。由此可見，相比起有需要協助的人士，低收入綜援個案的數字實在微不足道。更值得注意的是，低收入綜援個案的增長，似乎是政府推出「深入就業援助計劃」的結果。

2003年，政府推出「深入就業援助計劃」，以鼓勵綜援受助人出外工作。據社會福利署資料，2003年10月至2006年3月期間，共有22,988名綜援受助人參與該計劃，其中6,054人獲聘用，但只有2,330人脫離綜援安全網。換言之，超過八成參加者仍須領取低收入綜援。以2006年為例，在所有低收入個案中，13.9%是一年前領取失業綜援轉低收入的個案，而3.3%是一年前領取單親綜援轉低收入的個案（SWD, 2007）。

此外，政府統計顯示，很多再投入人力市場的綜援受助人，只能找到收入低微的

²⁰ 若申請人及其家庭成員每月可評估的總收入，低於他們在綜援計劃下所認可的每月需要總額，便符合領取綜援的資格。在評估入息時，培訓津貼及符合指定資格的申請人或其家庭成員的工作收入，其中部份可獲豁免計算。申請人可得的綜援金額，按以下公式計算：「認可需要」－「可評估收入」＝援助金額。詳情參見社會福利署的綜援指引（<http://www.swd.gov.hk/doc/social-sec/CSSAG0707c.pdf>）。

工作，自己生活亦有困難，遑論供養家人。參與計劃的綜援受助人，約兩成被當局視為「自給自足」，其中 32.5%月入少於 5,000 元，16.7%月入少於 4,000 元（SWD, 2007）。

由此可見，政府施壓是綜援受助人接受低收入工作的原因，另一個因素則是社會對綜援受助人的負面標籤。

綜援受助人的負面標籤

綜援作為社會安全網，原應協助貧窮人士（尤其在經濟衰退時）渡過難關。但在過去十年來，針對綜援受助人的負面標籤愈來愈嚴重。2006 年，樂施會與理工大學社會政策研究中心曾進行調查，59.4%的受訪者認為濫用綜援問題嚴重。但根據社會福利署數字，2006 至 2007 年度確認的濫用個案只有 167 宗，佔所有綜援個案的 0.056%。

此外，中文大學傳播研究中心的研究顯示，近年來報章有關綜援的報導，多數將受助人描述為不值得社會幫助。上文提及的樂施會研究亦發現，大部份對綜援受助人並無直接認識的受訪者均表示，他們對有關問題的認識來自傳媒，其中電視佔 75%，報章則佔 71%。

政府官員的言論，也或多或少加強了公眾對綜援受助人的誤解和負面印象。例如官員不時強調：(1) 長期領取綜援，會習慣依賴而趨於懶惰；(2) 綜援金過高，只會降低受助人的工作意欲；(3) 部份領取綜援家庭的收入，比一般低收入家庭更多；及 (4) 不少受助人濫用計劃，根本不應領綜援。

但與此同時，政府很少提及，綜援對有需要的受助家庭的作用，以至整體社會所產生的社會果效。此外，社會上對於綜援受助人的誤解和基於不確資料的報道，政府也很少加以澄清。

社會的負面印象，其中一個間接（但有力）的影響是，很多貧窮人士不願申領綜援。此決定有得有失：他們失去了珍貴的、社會整體提供的安全網保障，但卻同時避免了跟綜援的負面印象掛鉤（OHK and CUHK, 2006）。

最近一項研究指，33.4%的受訪者表示，即使家庭有需要而又符合申請資格，也不會申領綜援。這些受訪者當中，79.5%人士表明不想依賴政府，30.5%人士則擔心一旦領取綜援，便會被人看不起（OHK and HKPU, 2007）。故此，對綜援的負面標籤已成為一種社會障礙，將貧窮人士摒除於他們急需的社會安全網之外，從而削弱了安全網的作用。

人力資源提升計劃

自殖民地時代以來，香港政府一貫相信，人力資源的投資是減少失業和紓援貧窮的最有效策略。政府在九十年代推出僱員再培訓計劃，以處理因經濟轉型而出現的裁員潮。1997 年後，經濟陷入衰退，政府又推出一些青年就業計劃，以應付職位減少的問題。

僱員再培訓計劃

僱員再培訓計劃規模龐大，每年為數以萬計的失業人士提供再培訓。²¹ 該計劃主要為30歲或以上的人士提供兼職課程及就業轉介。僱員再培訓局聲稱，80%的學員接受再培訓後，繼續在新職位工作。但有研究指出，並沒有證據顯示，學員完成課程後，在收入、僱用期以至職級等方面比受訓前更佳 (Chan and Suen, 2000; Policy 21 Ltd., 2001)。

相反，技術培訓通常與低收入有關 (Chan and Suen, 2000)。受訓後一年，學員的收入平均少於對照組 1,090 元（其後的負面影響陸續降低，相信是因為學員的技術日漸熟練所致）。

香港大學「政策 21」所進行的調查顯示，受訪的再培訓學員大多認為，課程有助他們提升求職機會（61%）、職業技能（67%）、自信心（72%）及工作適應能力（66%）。²² 但研究並未指出，再培訓學員的收入是否有改善。

僱員再培訓局年報以學員就業率為主要的表現指標，但並未列舉學員的收入資料。局方沒有說明不提供資料的原因。計劃的主要目標，似乎偏重裝備學員找工作，至於工作環境以至收入是否合理，大概均屬次要。

工資保障運動

工資保障運動是政府近年來推出的大型推廣運動之一，但截至 2007 年 6 月底，只有 955 家公司參與。²³ 據統計，858 家參與公司合共聘用 29,000 名保安員及清潔工人。加上政府部門和私人分判商聘用的 30,000 名清潔工人和保安員，共有

²¹ 僱員再培訓局，《僱員再培訓局年報》（資料採自多份年報）。

²² Policy 21 Ltd., 2001, “Report on the Users Opinion Survey of the Employees Retraining Scheme,” Hong Kong: Policy 21 Ltd, University of Hong Kong.

²³ 勞工及福利局 (2007)，〈為清潔工人及保安員推行的「工資保障運動」的進展〉，提交予立法會人力事務委員會的文件，立法會 CB(2)2355/06-07(01)號文件。

59,000 名工人的每月收入，獲保證不低於市場中位數水平（即統計處季度人力及薪酬報告有關行業的平均工資水平）。不過，全港共有 190,000 名清潔工人及保安員，有工資保障的 59,000 人只佔總數的 31%。

事實上，公營機構改善其聘用基層員工的條件，可說是工會和民間團體在 2002 年以來爭取的成果，並非受惠於去年才開始的工資保障運動。故此，該計劃最多可說有 29,000 人獲得保障，相當於這兩個職業總人數的 15.2%。

然而，近期一項調查顯示，大部份參與該計劃的公司所支付的薪金水平，實際上低於勞工處訂立的平均工資，例如不少銀行僅支付 21.9 元時薪，低於政府設定的最低水平 26.6 元。建造業也出現類似的情況。²⁴

目前，自願參與工資保障運動的公司不多，反映出僱主對提供合理工資，並沒有很強的承擔，基層勞工仍缺乏保障。

若仍然維持這種自願性質的工資保障運動，恐怕在職貧窮人士的苦況，只會繼續惡化至不能忍受的地步。

尋找政策新出路

低收入綜援

政府向在職貧窮人士提供的唯一直接補助，是綜援的低收入補助金。2004 至 2005 財政年度，這方面的開支為 11.32 億元，受助家庭約 18,000 個。²⁵ 平均而言，每個家庭每月可獲 5,240 元補助。

據扶貧委員會數字，截至 2005 年中，全港約有 190,000 名低收入僱員，分布於約 180,000 個家庭，其中約半數家庭合資格申領低收入綜援。若這 90,000 個家庭申領綜援，政府這方面的開支便會增至 56.5 億元，約為現時的 5 倍。2004 至 2005 年度，綜援總開支為 176 億元，可見若低收入綜援開支大幅增加，會成為政府的龐大負擔。

²⁴ 香港物業管理及保安職工總會，〈參與工資保障運動企業所僱用的保安員及清潔工人收入水平調查〉，提交予立法會人力事務委員會的意見書，立法會 CB(2) 2396/06-07/(01)號文件。

²⁵ 扶貧委員會 (2006)，〈協助低收入僱員的政策〉，委員會文件第1/2006號，2006年1月23日。2007年2月7日存取。

政府不訂立強制性的最低工資，而以公帑直接資助低收入僱員，實際上等於資助拒絕提供合理工資的僱主。故此，目前這種形式的低收入補助金，只應該作為輔助措施，而不是紓解在職貧窮問題的主要對策。

法定最低工資

設立法定最低工資，是爲了消除市場上極低的工資水平，尤其是在低收入行業，或一些容易受低工資影響的人士，例如婦女、兒童、青年、在家工作的散工等等。最低工資可達致一些經濟目標，例如鼓勵失業者或福利受助人加入人力市場。不過，此政策的基本目標是確保經濟公義：工資應可讓工人取得合理的報酬，能應付基本需要。²⁶

過去十年，香港貧窮問題日漸惡化，引發最低工資的辯論。支持設立最低工資的人士指出，貧富懸殊問題已極爲嚴重，政府不應再固守不干預政策。基於香港勞工通常無權進行集體談判，最低工資是保障低收入工人的有效方法，且毋須動用大量公帑 (Lee et al., 2000; Lee, 2002)。反對意見則指出，最低工資加重人力成本，拖慢經濟增長。此外，由於僱主可以選擇較熟練的工人，低技術及半技術工人將會被逐出人力市場 (Lam, 2004, Lam, 2004, Leung, 2004; Li, 2004)。

英國及愛爾蘭的經驗

英國及愛爾蘭分別在1999及2000年立法規定全國最低工資。學者的跟進研究發現，最低工資對就業市場的負面影響極微 (Machin et al., 2003; Machin, 2006; Nolan et al., 2003; Nolan et al., 2006)。多項研究均指出，引入最低工資提升了低收入工人的入息，也拉近了男性和女性僱員之間的收入差距 (Nolan et al., 2001)。簡言之，設立最低工資的影響視乎以下因素而定：牽涉哪些行業及社會族群；最低工資的機制如何設計；怎樣計算全國最低工資；商界如何適應；怎樣以其他制度協助推行；以及是否向低收入人士提供輔助支援等。

香港的經驗

2004年5月，香港政府開始實施有限度的最低工資，規定公共服務的外判商，須

²⁶ 聯合國《國際人權宣言》第23條指出，「每一個工作的人，有權享受公正和合適的報酬，保證使他和家屬有一個符合人的尊嚴的生活條件，必要時並輔以其他方式的社會保障。」歐洲議會《社會憲章》第4條載列，所有勞動者有權享有「合理報酬」，即「使他們及他們的家人達到溫飽水平」。據此，歐洲議會轄下一個專家委員會，在1977年建議將「溫飽水平」訂爲全國平均工資的68%。1993年，該委員會調整有關水平至不低於全國平均工資的60%。

以跟私人市場相若的工資聘用兩個行業的低技術工人。2005年，樂施會就房署轄下的外判清潔工人進行調查，以研究有關政策的影響。²⁷ 結果發現，在19個公共屋邨的95名清潔工人當中，59%月入超過5,000元；這跟政策實施前，只有19.4%清潔工人的收入達到該水平，顯然是一大進步。

2006年，香港婦女勞工協會也就最低工資進行了一項研究。²⁸ 結果發現，實施有限度最低工資保障後，47.3%工人月入多於5,000元；而制度實施前，月入達同一水平的工人只有27%。該研究並未發現有公司因此裁員。此外，99%工人每月有四天假期，而制度實施前，只有21%的工人每月有四天假期，32%工人每月只有兩天休息。²⁹

總括而言，引入有限度最低工資之後，低收入工人的工作條件普遍有所改善，而且並沒有發生大規模裁員。

香港工資水平和勞動人口的相關系數

為深入瞭解設立最低工資會否影響職位的增長，我們運用了政府統計處的數據，就清潔、保安及飲食這三個行業，初步研究其工資水平與從事該行業人數的關係。

過去十年來，清潔工人和保安員的實際工資變化不大。例如清潔工人在1996年的實質工資，幾乎跟2006年一樣。至於保安員，這十年間實際工資的波幅也少於20%。然而，期內受僱於清潔行業的人數增加了90%，受僱於保安業的人數也增加了70%。清潔行業的工資水平跟勞動人口的關係系數為0.67，而保安業則是0.66。換言之，實質工資愈高，勞動人口愈多。

至於飲食業，過去十年來勞動人口和實質工資的變動不大，亦即兩者並沒有強烈的關聯。

上述分析顯示，在這三個行業，薪金成本並非決定勞動人口多寡的主要因素。

²⁷ Oxfam Hong Kong (2005), *Research on the Impact of the New Wage Policy on Cleaners employed by Governmental Outsourcing Contracts*, Unpublished.

²⁸ 原報告以中文撰寫，見香港婦女勞工協會「最低工資研究報告」2006年（未發表）。

²⁹ 根據《僱傭條例》，按連續性合約聘用的僱員，每七天可享有一天假期。此外，所有僱員不論入職多久，每年有12天法定假期。清潔工人的假期往往少於法律規定，可見他們經常備受剝削。

圖 9 清潔工人就業人口及平均實質薪金指數

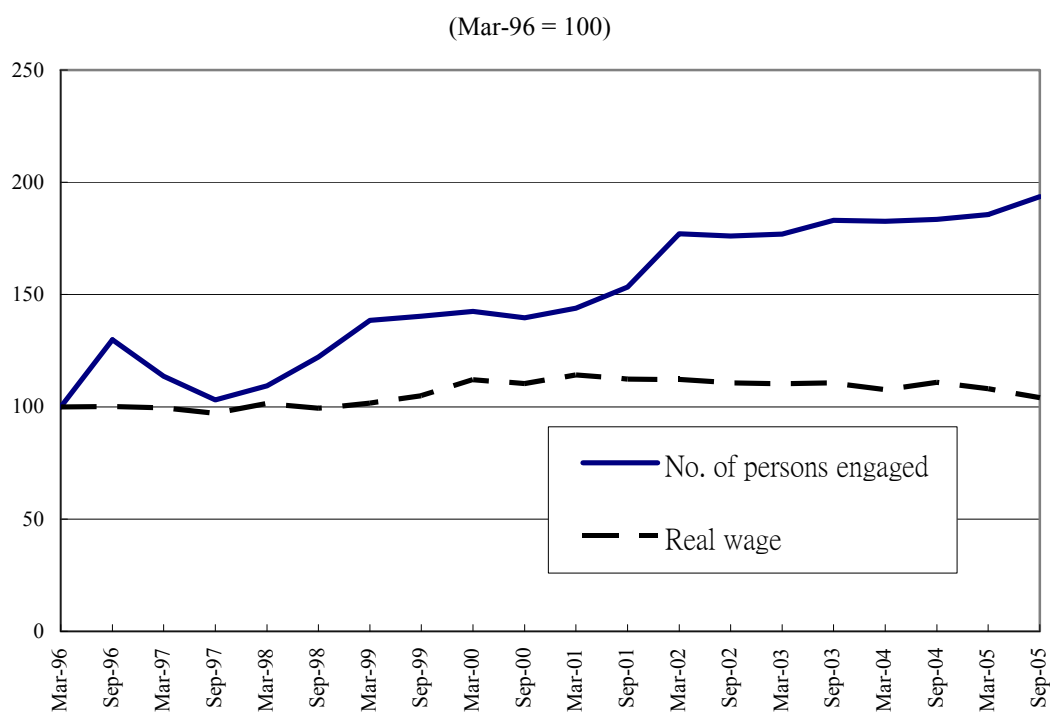


圖 10 保安員就業人口及平均實質薪金指數

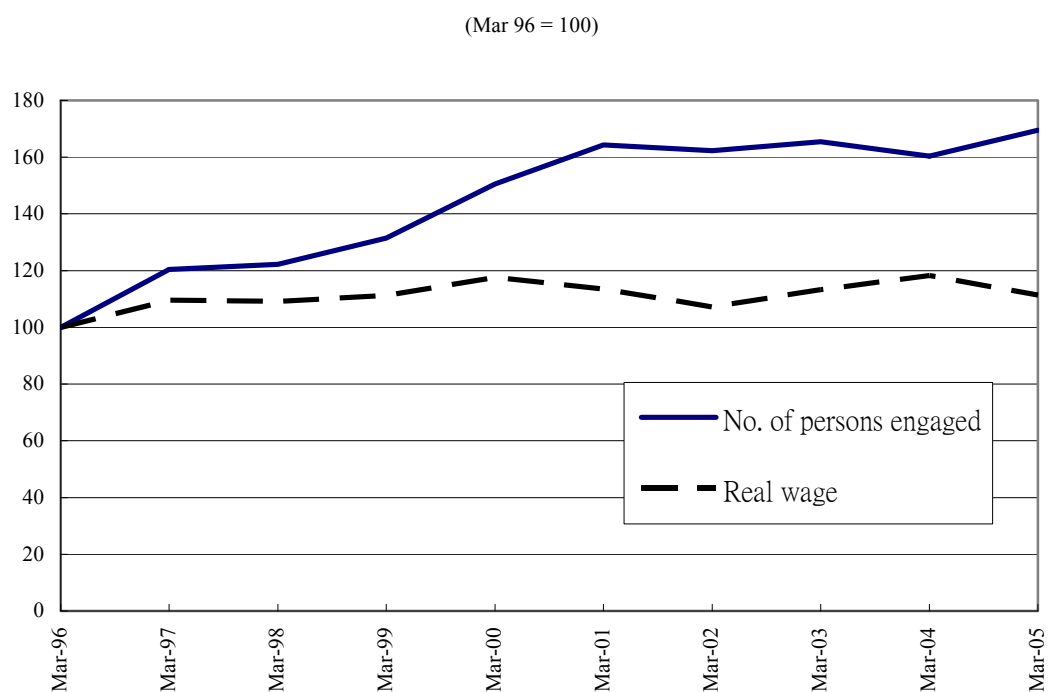
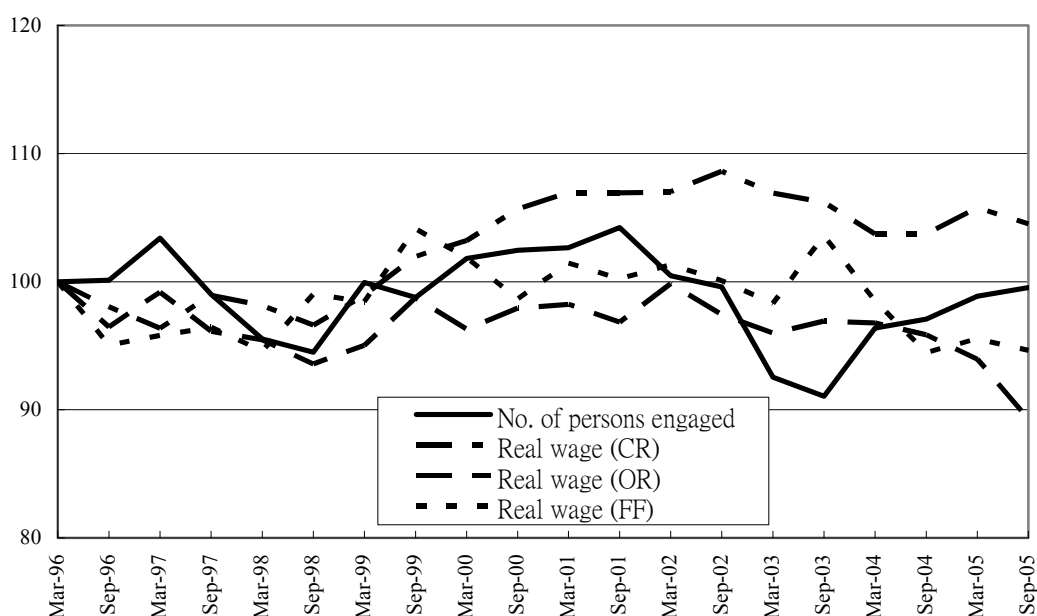


圖 11 飲食業工人就業人口及平均實質薪金指數

(Mar-96 = 100)



備註: CR: 中式餐館
OR: 非中式餐館
FF: 快餐店 (美式快餐店除外)

最低工資對中小企的影響

有社會人士批評，訂立最低工資會使不少中小企結業。不過，根據統計處資料，人力成本僅佔中小企總開支的 10%至 38%（見表 8）。此外，兩個人力成本最高的行業（批發、零售、進出口貿易、餐飲及酒店業，以及金融、保險、房地產及商業服務業），其僱員薪金佔毛利的比例亦最高。故此，實行最低工資對中小企的總開支或毛利的影響，未必較中小企其他開支增加的影響為大。

樂施會在 2005 年委托進行的一項調查發現，受訪的 508 位中小企僱主，超過 60%支持立法制訂最低工資，反對的少於 12% (OHK, 2006)。

從其他國家的經驗，以至樂施會的初步評估均顯示，對大部份中小企來說，最低工資立法即使帶來些微的負面影響，也並非想像般嚴重。

表 7 2004 年選定行業中小企的僱員薪酬

行業	僱員薪酬佔公司總 開支百分比 (%)	毛利對僱員薪酬比率
製造業	20	0.6
電力及煤氣業	21	0.2
建造業	24	0.2
批發、零售、進出口貿易、餐飲及酒店業	38	1.2
運輸、倉庫及通訊業	10	0.9
金融、保險、房地產及商業服務業	32	3.8
總計	27	1.5

備註：以上是最新的數據。僱員薪酬包括薪金、實質津貼及僱主的強積金開支。

資料來源：政府統計處，《香港統計年刊 2006》

值得注意的是，愈來愈多社會大眾支持最低工資立法。2006 年，有學者訪問了 1,026 位市民，其中 64.8% 同意，設立最低工資有助改善在職貧窮人士的處境。2005 年，則有 58.5% 受訪市民持相同意見 (OHK and HKPU, 2007; OHK and HKU, 2005)。

稅務優惠

經濟學家佛利民在 1980 年提出負入息稅的概念，即向收入少於某一水平的家庭，直接提供現金補貼 (Friedman, 1980)。在英國和美國，這種現金補貼以稅務優惠的形式發放。英國的低收入津貼 (Working Tax Credit) 是爲了資助在職貧窮人士而設。受助人每週須工作限定的時數，而入息須低於指定的水平。例如在 2005 至 2006 財政年度，一位 25 歲僱員，若每週工作至少 30 小時，年收入只達到全國最低工資的水平 (8,025 鎊)，則可領取 1,425 鎊的現金津貼。³⁰ 美國的工作收入津貼 (Earned Income Tax Credit) 也是類似的計劃，旨在減輕低收入家庭和個人的稅務負擔。³¹ 該計劃也爲單親家長和殘疾人士提供輔助的工資保障。

工作收入津貼跟綜援計劃的低收入補助金類似。但英美的津貼計劃，重點在於由負責政府收入的部門或稅務局管理，所有僱員申報入息時可一併申請。此類計劃除了爲低收入家庭和個人提供直接補助，也可以沖淡低收入家庭的負面標籤，並減少社會福利署的行政成本。

³⁰ 英國 2006 年 10 月 1 日開始生效的全國最低工資爲時薪 5.35 英鎊。按此推算，25 歲或以上的僱員按最低工資時薪，每週工作 30 小時，年薪 (以 50 週計算) 爲 8,025 英鎊。低收入津貼的計算方法，採自 HM Revenue and Customs, *Child Tax Credit and Working Tax Credit: A guide*, p. 40。見英國稅務及海關部網頁 <http://www.hmrc.gov.uk/>。2006 年 10 月 20 日存取。

³¹ 請參閱 Internal Revenue Service, US Department of the Treasury, *Publication 596 (2005), Earned Income Credit (EIC)*, Chapter 4。資料取自美國稅務部網站 <http://www.irs.gov/>，2006 年 12 月 11 日存取。

結論

本政策文件探討貧窮如何在香港蔓延。我們發現，香港的貧窮問題持續惡化，貧富收入差距日漸擴大。特別值得關注的是，即使在經濟增長下，在職貧窮人士的數目仍不斷上升。樂施會認為這足以說明，政府有必要立即檢討現行的扶貧政策。

扶貧計劃不應單單以失業人士為支援對象，也須擴展至在職貧窮人士。女性的在職貧窮人士比率甚高，故政府應盡快制訂措施，紓解性別分歧。

宏觀的經濟發展，向來是政府的手段及目標。要紓緩貧窮問題，政府必須確保經濟的發展，一方面有效紓解結構性的貧富差距問題，另一方面與社會發展的目標攜手並進。政府的政策目標，應是創造全民就業，使市民有合理收入，經濟發展的成果更公平地分配，以及收窄貧富的收入差距。

現行的工資保障運動，純屬自願性質，政府必須多走一步，訂立法定的最低工資。政府應以訂立全民最低工資為目標，並即開展，為長期陷於貧困的弱勢工作人口，訂立法定最低工資。

設立最低工資，已可即時改善全港過半數在職貧窮人士的生活，也會惠及低收入的婦女勞工和少數族裔人士。

然後，社會各界應評估法定最低工資對有關行業，以至其他行業的影響。未來的研究，應探討法定最低工資對選定行業、職位增長、以至工資水平（特別是低收入工人）的果效和影響。這些研究有助於未來實施跨行業最低工資，訂出具體的方案。

與此同時，稅務優惠(津貼)應可作為一種輔助措施，向最貧窮、需養育兒童、有殘疾成員、以至單親的在職家庭提供收入補助。有關稅務優惠的研究，可協助政府決定哪種具體方式較適合於香港。

樂施會相信，透過界定貧窮問題的性質和成因，透過瞭解貧窮對就業貧窮人士以至失業者的負面影響，便可著手於宏觀的經濟發展計劃、財務政策、人力及工資政策、及社會福利政策等層次，作結構性的介入和改變，以扭轉不平等的負面趨勢。透過這些行動，既可以增強香港的競爭力，並促進經濟公平——因為我們堅信，長久地看，沒有人能置社會上另一群人之困境於不顧，而能安然地生存。

英文參考資料

- Census and Statistics Department (2006) "Social data collected via the General Household Survey: Special Topics Report No. 43."
- Census and Statistics Department (2007) "2006 Population By-census: Summary Report."
- Census and Statistics Department "Hong Kong monthly digest of statistics," various monthly reports.
- Census and Statistics Department "Quarterly report on the General Household Survey," various quarterly reports.
- Census and Statistics Department (2005) "Statistics on Comprehensive Social Security Assistance Scheme, 1995-2004," published in the Hong Kong Monthly Digest of Statistics, July 2005.
- Census and Statistics Department (2006) "Mid-year population growth, dependency ratios and vital events," p. 4, Table 1.1, published in the Hong Kong Annual Digest of Statistics, 2006.
- Chan, W. and W. Suen (2000) "An evaluation of the Hong Kong Employees Retraining Programme," *Asian Economic Journal*, 14, 255-81.
- Chiu, W. K., K. C. Ho and T. L. Lui (1997) *City-states in the Global Economy: Industrial Restructuring in Hong Kong and Singapore*, Oxford: Westview Press.
- Chow, N. W. S (1986) "Measuring poverty in an affluent city: The case of Hong Kong," *Asian Journal of Public Administration*, 8(2) 177-194
- Chua, H. W. and H. Wong (1996) *Research on Expenditure Pattern of Low Expenditure Households in Hong Kong*, Hong Kong: Hong Kong Council of Social Service and Oxfam Hong Kong (in Chinese).
- Commission of Poverty (2006a) "Policies in Assisting low-income employees," CoP Paper 1/2006, retrieved on February 7, 2007 from [http://www.cop.gov.hk/eng/pdf/COPper cent20Paperper cent201-2006\(e\).pdf](http://www.cop.gov.hk/eng/pdf/COPper%20Paperper%201-2006(e).pdf)
- Commission on Poverty (2006b) "Provision of disregarded earnings (DE) under the Comprehensive Social Security Assistance (CSSA) Scheme," CoP Paper 10/2006, retrieved on February 5, 2007 from [http://www.cop.gov.hk/eng/pdf/CoPper cent20Paperper cent2010.2006\(e\).pdf](http://www.cop.gov.hk/eng/pdf/CoPper%20Paperper%2010.2006(e).pdf)
- Employees Retraining Board "Employees Retraining Board Annual Review," various years.
- HKSAR (2000) "Sample survey of the characteristics of the ethnic minorities in Hong Kong", Main findings [Legislative Council Paper No. CB(2)590/00-

01(01)].

- Hong Kong Council of Social Service (2004) "Growing seriousness in poverty and income disparity," report published in September 2004.
- Labour Department (2004a) "Annual report 2004," Hong Kong: Labour Department.
- Labour Department (2004b) "A panel study of Youth Work Experience and Training Scheme," Hong Kong: Labour Department.
- Labour and Welfare Bureau (2007) "Progress of the Wage Protection Movement for cleaning workers and security guards: Paper submitted to the LegCo Manpower Panel," Hong Kong: Hong Kong Government [Legislative Council Paper no. CB(2)2355/06-07(01)].
- Lee, C. H. (2002) "The minimum wage," Hong Kong: Asia Monitor Resource Centre, <http://www.amrc.org.hk/4207.htm>
- Lee, Grace O. M., S. K. Ng, O. Ip, and A. Chan (2000) "Minimum wage, unemployment benefit and employment protection: An enquiry into some labour issues of the Hong Kong Labour Market," Chinese Management Centre, University of Hong Kong (occasional paper).
- Legislative Council Subcommittee to Study the Subject of Combating Poverty (2005) "Report on working poverty," LC Paper No. CB(2) 1002/05-06.
- Lui, T. L. and H. Wong (1995) *Disempowerment and Empowerment: An Exploratory Study on Low-income Households in Hong Kong*, Hong Kong, Oxfam Hong Kong.
- Government of the Hong Kong Special Administrative Region (2000) "Chief Executive's Policy Address 2000."
- Government of the Hong Kong Special Administrative Region (2006) "Chief Executive's Policy Address 2006."
- Machin, S., A. Manning, and L. Rahman (2003) "Where the minimum wage bites hard: The introduction of the UK National Minimum Wage to a low wage sector," *Journal of the European Economic Association*, 1(1), 154-180.
- Machin, S. (2006) "Minimum wage as a policy tool in reducing working poverty: The case of the UK," Presentation materials at the International Symposium on Working Poor organized by Oxfam Hong Kong on May 13, 2006.
- MacPherson, S. and O. Y. Lo (1997) *A Measure of Poverty: Calculating the Number of People in Poverty in Hong Kong*, Hong Kong: City University of Hong Kong, Department of Public and Social Administration.
- McCombs, M., Llamas, J.P., Lopez-Escobar E. and F. Rey (1997) "Candidate images in Spanish elections: Second Level agenda-setting effects," *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 74, 703-717.
- Mok, T. K. and S. O. Leung (1997) *Hong Kong Poverty Rate: Series on Social Security Research 15*, Hong Kong: Hong Kong Social Security Society (in

Chinese).

- Nolan, B., D. O'Neill, and J. Williams (2001) *A Follow-Up Study on the Impact of the Minimum Wage in Ireland: Report for the Department of Enterprise, Trade and Employment*, Ireland: Department of Enterprise, Trade and Employment.
- Nolan, B., J. Williams, and S. Blackwell (2003) *The Impact of the Minimum Wage on Irish Firms: Results from a Follow-up Survey in 2002, Report for the Department of Enterprise, Trade and Employment*, Dublin: The Economic and Social Research Institute.
- Nolan B., J. Williams, and S. Blackwell (2005) *The Minimum Wage and Irish Firms 2005*, Dublin: The Economic and Social Research Institute.
- Oxfam Hong Kong (2005) *Research on the Impact of the New Wage Policy on Cleaners Employed by Governmental Outsourcing Contracts*, Hong Kong: Oxfam Hong Kong. (Unpublished)
- Oxfam Hong Kong (2006) “*Hong Kong SMEs’ Perception of a Minimum Wage: A Survey*”. Hong Kong: Oxfam Hong Kong (Unpublished).
- Oxfam Hong Kong and University of Hong Kong (2005) *General survey on Working Poor and Minimum Wage 2005*, Hong Kong: Oxfam Hong Kong and Public Opinion Program of University of Hong Kong.
- Oxfam Hong Kong and Chinese University of Hong Kong (2006) *The Image of CSSA Recipients in News Coverage: A Content Analysis*, Hong Kong: Oxfam Hong Kong and Centre for Communication Studies of Chinese University of Hong Kong. (Unpublished)
- Oxfam Hong Kong and Hong Kong Polytechnic University (2007) *Perception and Utilization of the CSSA: A Study on the Views of the Public and the Low Income People*, Hong Kong: Oxfam Hong Kong and The Centre for Social Policy Studies, Hong Kong Polytechnic University
- Policy 21 Ltd. (2001) “*Report on the Users Opinion Survey of the Employees Retraining Scheme (ERS)*,” Hong Kong: Policy 21 Ltd, University of Hong Kong

中文參考資料

- 梁嘉銳 「薪水津貼取代最低工資」蘋果日報 (蘋果論壇) 2004年5月13日
- 林本利 「最低工資不能扶貧」蘋果日報 (蘋果論壇) 2004年5月14日
- 林行止 「實行最低工資等於不公平加稅」信報財經新聞 (林行止專欄)
2004年7月12日
- 李兆富 「候選人迷信政府干預」蘋果日報 (蘋果論壇) 2004年9月6日
- 香港婦女勞工協會 「最低工資研究報告」2006年 (未發表)
- 香港職工會聯盟 「香港貧窮住戶和貧窮人口的特徵及扶貧政策建議」，提交予立法會的文件。立法會 CB(2)317/01-02(09)號文件，2001年11月。

鳴謝:

下列學者對本研究的總報告給予寶貴意見，樂施會向他們致萬二分謝意：

呂大樂教授（香港中文大學社會學系）

趙耀華教授（香港大學經濟金融學院）

梁麗清教授（香港城市大學應用社會科學系）

研究計劃工作人員名單：

首席研究員 黃洪教授（香港中文大學社會工作系）

研究助理 簡佩坤女士

羅婉萍女士

歐詠芝女士

其他研究小組成員/著者 胡文龍先生

麥劍豪先生

王國豪先生

陳志誠先生

張彩雲女士