

樂施會就 2022-23 年度財政預算案提出意見書

2022 年 1 月

新冠疫情肆虐全球，政府早前發佈的貧窮報告亦反映出疫情對基層市民的生計帶來極大衝擊。在疫情下，世界各地均擴大福利開支，以應付龐大的福利需求。香港政府雖然近年面對財政赤字，但仍有豐厚的財政儲備¹，累積高達 9,277 億港元。在上年度(2021/22 年度)的財政預算案中，正值疫情期間，雖然政府推出了不少一次性的紓援民生經濟措施，但與民生最為相關的經常性開支（如醫療、教育、社福等）佔政府總開支的百分比未見增長²，當中社會福利開支維持在 16.5%，而教育開支更加下跌至 15.2%，反映政府靠依賴一次性措施，未有就社會保障等制度上有較長遠的規劃。

現時，香港正經歷第五波疫情，如財政司司長陳茂波早前於網誌表示，香港經濟仍會受到各種不明朗的因素影響。樂施會認為政府應運用龐大的財政儲備，積極為市民建立具承擔的保障制度，避免更多人因疫情和經濟不穩而跌入貧窮線下，以及令身處貧窮線下的人未能獲得脫貧的支援。我們期望政府以民為本，虛心聆聽市民聲音，積極善用儲備去解決基層市民的需要。為此，本會提出以下的重點問題及建議。

1) 失業及就業不足

失業率雖然從高峰期的 7.2% 回落至最新數字 3.9%，但與疫情前 2.8% 相比，仍有一定差距；同時，長期失業的問題仍然嚴峻，統計處最新數字顯示，失業達 6 個月或以上的人士佔整體失業人士的 42.1%，接近 7.6 萬人面對長期失業的情況³，為各組別之冠。而就業不足率下跌至 2.1%，雖然情況有所改善，但不少基層

11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21
+737 億	+648 億	+218 億	+728 億	+144 億	+1111 億	+1489 億	+680 億	-105 億	-2325

² 教育，福利及醫療衛生開支佔政府總開支百分比

	2018/19	2021/22
教育	20.3%	15.2%
社會福利	16.5%	16.5%
醫療衛生	13.9%	15.9%

³

https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1050001/att/B10500012021QQ03B0100.pdf



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

工友亦反映未能走出「炒散」及兼職的困局，收入亦因而下跌。

相關政策建議:

1.1 設立短期失業援助及發放停工津貼

樂施會建議當局向住戶入息中位數五成以下（貧窮家庭）的失業人士，每人發放最多六個月、每月 5,000 元短期失業津貼。申請人需提供失業以及收入證明。預計最終會有約 80,000 人受惠，預計有關開支涉及約 24 億⁴。同時，針對停工問題，當局亦應發放一筆過 5,000 元的「停工津貼」，以涵蓋在「第五輪防疫抗疫基金」未能保障到的基層打工仔。

1.2 放寬申領職津資格提高津貼金額

鑒於就業不足的情況仍然存在，再加上第五波疫情到勞工市場的衝擊，當局應進一步下調職津最低工時要求，由 72 小時下調至 36 小時，讓擔任散工及臨時工的工友也能受惠。而在津貼金額方面，樂施會建議向所有合資格住戶發放雙倍職津津貼。以上措施建議為期六個月，如就業市場持續不振，當局有必要延長有關計劃。

1.3 長遠研究失業保險制度

面對之前的沙士、金融風暴、以至是次突如其來的疫情，各行各業經營困難，甚至結業。鑒於香港沒有失業保險制度的保障，打工仔飯碗不保，家庭頓時失去支撐。樂施會認為，政府有責任立即啟動研究失業保險制度，讓失業人士有多重保障。

2) 在職貧窮

基層工友的工資水平未能追上通脹一直為社會詬病。最低工資於去年被凍結，最快也要等到 2023 年才有機會檢討及調整，基層工友變相「4 年沒人工加」。而過去一年，甲類消費物價指數已上升 2.4%，當中食品的指數更上升 2.6%⁵，預計未來增幅將進一步加大。因此，基層市民將面對「通脹蠶食，銀紙縮水」的苦況，生活只會更加捉襟見肘。

4

https://www.oxfam.org.hk/tc/f/news_and_publication/55677/Full%20report_umemployment_08%20Dec%202020_FINAL.pdf

⁵ https://gia.info.gov.hk/general/202201/20/P2022012000272_385865_1_1642663552452.pdf



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

相關政策建議:

2.1 調高最低工資水平

當局應盡快調高最低工資水平，並且每年檢討最低工資水平，保障基層工人及其家庭可享有合理的生活水平。當局亦可參考德國做法，分階段支付最低工資的升幅，以達「雙贏局面」。打工仔可得到薪酬上的調整外，僱主亦可以在按部就班的情況下支付有關薪酬水平，減輕商界陣痛。

2.2 外判工落實年度工資調整機制

樂施會早前進行調查，發現房屋署的招標文件，列明工資須跟隨年度工資調整機制（annual fluctuation adjustment）。有關機制會根據相關消費物價指數及清潔工和保安員的工資數據，計算出來年加薪的幅度；在這個機制下，房屋署外判工的工資，至少能夠貼近通脹的水平。但並不是所有政府部門的外判合約工均享有這個保障，如食環署及康文署等部門的外判合約。本會認為所有政府外判合約都應加入年度工資調整機制，確保工友的工資不受通脹蠶食。預計有關調整涉及 29,290 位外判員工⁶，在根據最新甲類消費物價按年升 2.2% 計算，涉及每年開支約 8 千萬⁷。

3) 疫情下清潔工處境

早前葵涌邨日出現大規模爆發，並有清潔工因工作而受感染，另多名負責該邨清潔工作的工友被送往竹篙灣強制隔離檢疫。不少工友擔心於高危地點工作，容易產生感染風險；同時，亦憂慮被送往隔離檢疫期間，既不能得到有關工資，甚至可能有被解僱的可能性。在未確定疫情是否完結時，當局有責任繼續保障前線工友的生計及權益。

相關政策建議:

3.1 支付全額工資予受影響的外判清潔工

因工作地點爆疫而被送往強制隔離、或須接受強檢而停工的清潔工，有可能因而「手停口停」。因此，政府和外判商有責任向受影響的工友支付全額工

⁶ 四個主要採購部門的非技術員工為 35,090 人，在扣除房署約 5800 人，總數為 29,290 人

⁷ 現時外判工工資中位數為 \$45.5，按最新甲類物價按年升幅 2.2%，外判工未來一年的工資為 \$46.5（加幅 \$1）。假如外判工每天工作 9 小時，每月工作 26 天，每月總工時為 234 小時。因此，涉及開支為：\$1 x 234 小時 x 12 個月 x 29,290 人 = \$82,246,320

資，免得本已收入不高的工友無辜蒙受經濟損失。

3.2 提升防疫裝備及訓練，提供合理的人手安排

為現在或即將到葵涌邨及其他疫區工作的清潔工提供合適及足夠的保護裝備，如眼罩、面罩、保護衣和保護帽等；並提供使用指引及穿戴教學，避免增加感染風險。亦應確保防疫物資能夠發送到前線清潔工人的手上。與此同時，政府也應該明確呼籲，外判工人如因公司未有提供裝備而拒絕工作，外判公司不得有任何處分。

在疫情下，各區清潔工的工作量已大增。而葵涌邨由於現時缺乏清潔工，各樓的垃圾已堆積如山，政府和外判商在安排人手時，應考慮工作量，並安排足夠人手，以避免工友出現過勞的狀況。

3.3 發放「抗疫辛勞津貼」

重推「物業管理業界抗疫支援計劃」，為從事保安或與環境衛生有關工作的前線物業員工發放每月\$1,000的「抗疫辛勞津貼」，為期三個月（1月至3月），其後再進行檢討。

4) 長者貧窮

政府貧窮報告指出，最新長者貧窮率為45%（政策介入前），創近十年來新高；而貧窮長者人口高達584,400人，更為歷史新高。在人口老化的情況下，預計情況將會更為惡化。現時，長者生活津貼已是長者最主要的社會保障計劃，有42.5%長者（約620,000人）領取長者生活津貼，較2015年的37.5%高出5%；而在貧窮長者中，更超過50%領取長者生活津貼⁸，若能進一步提升津助水平，相信能大大幫助長者脫貧。

相關政策建議:

4.1 調高長者生活津貼的資助金額

施政報告提出，於今年下半年合併普通及高額長者生活津貼，放寬普通津貼的資產上限，統一每月派發高額津貼。樂施會建議進一步提升有關津貼水平，建議金額可參考一人住戶貧窮線制定，即4,400元⁹，這方可能令長者過

⁸https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B9XX0005/att/B9XX0005C2020AN20C0100.pdf

⁹ <https://www.censtatd.gov.hk/tc/scode461.html>

著有尊嚴的基本生活。預計每月涉及金額約 28 億¹⁰。

5) 兒童貧窮及照顧問題

根據統計處最新統計，本地女性勞動參與率只有 53.6%，較男性的 65.2% 低 11.6%¹¹。事實上，不少基層婦女因要照顧家庭，未能外出工作，但又因經濟困難，未能負擔高昂的託管費用或找到親友照顧，容易造成跨代貧窮的情況。同時，在疫情期間，貧窮家庭的兒童往往較正常家庭兒童在學習上有遲緩，除了因為網上授課，貧窮兒童缺乏有關裝備外，他們亦缺乏其他增長知識的途徑。

相關政策建議:

5.1 盡快落實《香港規劃標準與準則》中資助幼兒中心的規劃比率

樂施會早前提出將資助幼兒中心規劃比率納入《香港規劃標準與準則》，並得到當局的接納。根據資料，2019/20 0-2 歲資助全日制幼兒照顧名額總數只有 1060 個，較 2015/16 年度的 1103 個少 43 個名額。而實際上，2019 年 0-2 歲幼兒約有 163,000 人，即 153 名幼兒爭 1 個有關名額；而離島區更同時缺乏獨立幼兒中心以及幼稚園暨幼兒中心，與以上規例背道而馳。因此，當局應盡快落實《香港規劃標準與準則》中資助幼兒中心的規劃比率，並審視各區的需求，讓各區都獲得足夠的名額。

5.2 提供更多資助給基層兒童學習需要

貧窮影響著兒童未來學習的機會。較為富有的家庭有更多資源請私人補習、訂閱教材及親身指導，令孩子成材；相反，貧窮家庭的兒童只能靠著本身的資源學習。此外，課外活動亦影響兒童未來的成長。因此，當局應提供更多資源予基層學童，例如補習券及托兒券等，讓他們不會因貧窮導致學習上與其他學生有差異。

6) 少數族裔教育及就業問題

在香港，本港少數族裔有 254 700 名，佔整體人口達 3.6% (撇除家庭傭工)，當中南亞裔為最大族群，共有 78 000 人，佔少數族裔人口約三成 (30.6%)。值得關注的，南亞裔的貧窮率在政策介入後仍達 23%，較香港整體的 14.7% 為高。當中巴基斯坦裔，貧窮率更高達 48.6%。南亞裔兒童貧窮情況更為嚴重，政策

¹⁰ 2021 年 11 月申請長者生活津貼的人數為 628,162 人，以建議的金額(\$4,400)計算，預計每月涉及開支約 28 億

¹¹ https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=7

介入後的貧窮率仍高達 33.6%，明顯高於所有少數族裔的 23.4%及整體兒童的 17.2%。根據政府的報告¹²指出，他們貧窮的原因很大程度是中文程度不足，以致影響了升學及就業的機會。另外，南亞裔婦女的就業率也比本地女性為低，其中一項重要因素是較難找到能發揮她們優勢的工作。

6.1 設立教授中文作為第二語言的「三層課程」

樂施會建議參照現時對照顧有特殊教育需要學生的教師專業發展安排，設立教授中文作為第二語言的「三層課程」，為教師提供有系統的基礎、高級及專題課程，並訂下培訓目標，要求有取錄非華語生的學校，安排一定百分比的教師接受相關培訓，為非華語生學習中文提供適切支援。

6.2 加強升小一的銜接

樂施會於 2018 年發表的《「非華語幼兒於學前教育的中文學習情況及支援措施」研究報告》中，指出有九成受訪老師認為非華語學生學習中文的最大難度在於他們欠缺中文的語境。在疫情下，非華語生在家中幾乎沒有接觸中文的機會。今年升讀小一的學生在經歷一年多的網課後，在銜接小一課程時，較未有疫情時需要面對更多適應及學習上的困難。教育局由 2004 年起為非華語小一生舉辦暑期銜接課程，為取錄最少 10 名本校/及他校的非華語生的小學提供免費的銜接課程。由於非華語生對有關服務的需求殷切，本會建議教育局增撥資源，為錄取少於 10 名非華語生的小學提供資源舉辦相關課程，讓更多非華語生受惠。

6.3 為學校提供額外資源聘請少數族裔作為教學助理

樂施會於 2015 年開展「幼稚園非華語學生支援計劃」，了解到校方聘請幼兒教育助理(非華語)，能夠顯著改善家長溝通，亦可以協助提昇教育質素。為此，本會建議教育局為有錄取非華語學生的學校，提供額外津貼，聘請懂少數族裔語言的人士當教學助理。另一方面，政府亦應培訓有志從事有關行業的少數族裔，讓其獲得相關資格，以改善就業前景。本會現正開辦一項為非華語人士而設的幼兒教學助理課程，旨在讓受訓後的參加者能投身幼兒教育行業，這項課程的特色是會為學員提供實習機會。學員完成課程後，本會更會為他們提供就業配對服務。長遠而言，建議投放資源到這些課程，並開發

¹² 2016 年香港少數族裔人士貧窮情況報告

https://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/Hong%20Kong%20Poverty%20Situation%20Report%20on%20Ethnic%20Minorities%202016_chi.pdf



樂施會
OXFAM
Hong Kong

無窮世界
World
Without
Poverty

更多以強化少數族裔為本的就業培訓課程。

7) 房屋問題

樂施會於去年發布「極端天氣下的劏房住戶」研究報告¹³，發現劏房環境頗為惡劣，除了在炎夏時劏房內的溫度比戶外更熱，當颱風或是暴雨來襲，牆縫會有滲水及漏水的情況出現，更有住戶指窗戶因而受損。但諷刺的是，調查中發現有關單位平均小於 150 平方呎，人均面積僅約 73 呎，較本年公屋人均面積 141 呎低近一半。同時劏房平均月租 4,700 多元，平均呎租貼近 40 元，比全港整體私人住宅平均呎租更貴，每呎租貴超過一成。

7.1 善用政府短期租約用地 興建更多過渡性房屋

樂施會認為，過渡性房屋有助劏房戶改善環境。我們建議當局善用政府短期租約用地，特別是露天停車場用地，興建更多過渡性房屋。現時政府短期租約用作露天停車場用地超過 110 幅，用地遍佈港九新界。當中超過 70 幅土地被用作露天停車場超過 15 年或以上，意味著部分土地暫時未用作規劃，或發展的潛力不高。因此，在覓地難的情況下，當局應撥出有關短期租約的停車場用地，用作發展過渡性房屋。當相關單位供應量充足時，便會在市場上形成競爭，對原有劏房業主構成壓力，從而進行減租或改善單位以吸引租戶。

長遠而言，興建更多公營房屋才能有效解決問題，讓基層市民擁有一個長遠的居所。

¹³ [極端天氣令劏房戶生活難上加難 樂施會促政府制定氣候適應政策 協助劏房戶提升「氣候適應」能力 \(oxfam.org.hk\)](https://www.oxfam.org.hk)