



陳婉嫻 王國興 鄺志堅
Chan Yuen Han Wong Kwok Hing Kwong Chi Kin

立法會議員聯合辦事處
Joint Office of the HKFTU's Legislative Councillors

VERY
URGENT

中環雪廠街 11 號中區政府合署西座 13 樓
策略發展委員會行政委員會主席
行政長官曾蔭權先生, GBS

曾主席：

優先處理 訂定最低工資、標準工時的議題

因在職貧窮問題越趨嚴重，本人現函策略發展委會要求把「訂定最低工資、標準工時」安排為優先處理議題。

此外，行政委員會討論項目繁多，但會議兩個月才開一次，欠缺足夠時間作深入討論。本人建議行政委員會增加會議次數，並下設小組深入討論各項策略性議題。

謹請主席安排於十一月廿八日會議討論本人上述的建議。

另香港工會聯合會曾發一份《創就業 減貧窮 - 設立三層就業社會保障網建議書》(後附)，煩請安排分發各委員參考。

策略發展委員會委員

陳婉嫻

2005 年 11 月 25 日

5/11

創就業 滅貧窮

設立三層就業社會保障網建議書

香港工會聯合會

2005年8月

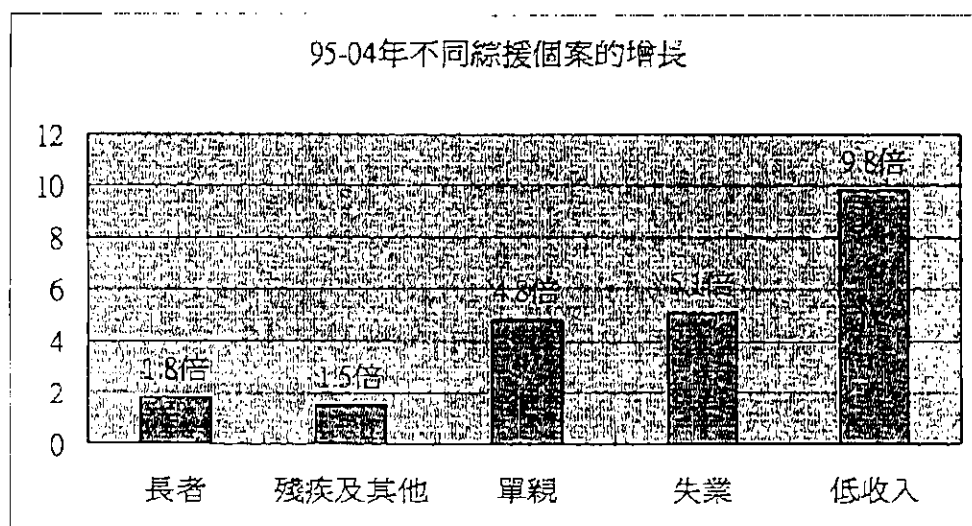
引言

近年，有工作能力的綜援受助人的升幅已大大超越了沒有工作能力的綜援受助人，反映香港貧窮問題的性質已逐步轉變為「在職貧窮」。因此，工聯會認為側重救濟式的綜援計劃已經不能發揮扶貧作用，政府必需從速制訂一個「以就業為本」的「三層就業社會保障網」（簡稱「三層網」）取而代之。

為何需要設立「三層就業社會保障網」？

1. 「在職貧窮」人士 10 年增加接近 10 倍，沒有最低工資即政府變相動用公帑補貼工資差額

香港一直未有就業保障制度。政府對於勞工市場上因種種剝削而出現的工資偏低現象往往以「自由市場」合理化，導致為低收入勞工的工資「低處未見低」。1995年至2004年十年間屬於「在職貧窮」的低收入綜援個案的升幅因而攀升 9.8 倍，遠遠超越了長者及傷殘人士等沒有工作能力的綜援個案升幅。（低收入綜援即一個家庭所賺取的收入不足以支付家庭開支，故政府需要透過綜援金補貼工資差額。）



資料來源：立法會 04 年 5 月 5 日會議記錄，第 18 條質詢題目

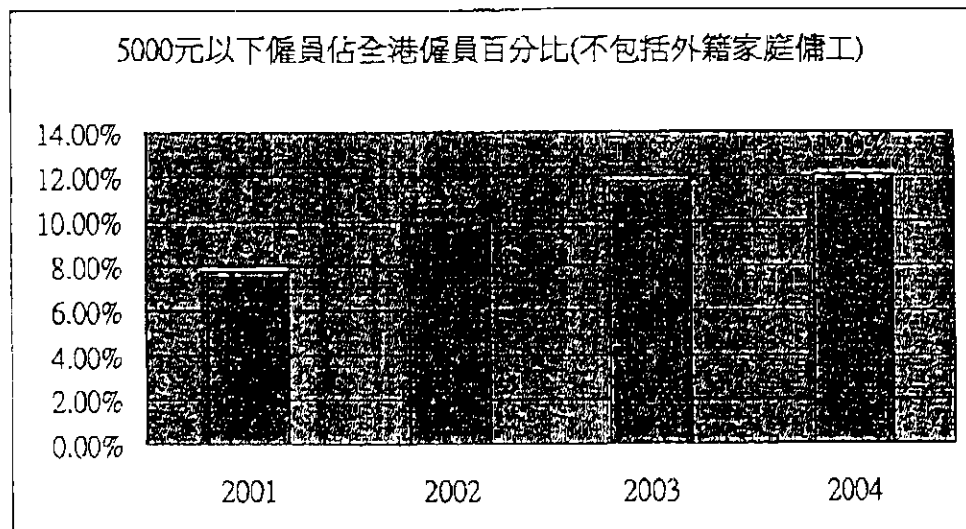
95-04 年綜援個案的增長

	1995	2004	升幅(倍)
低收入	1656 (1%)	16176 (6%)	9.8
失業	8816 (7%)	45231 (16%)	5.1
單親	8268 (6%)	39536 (14%)	4.8
長者	80882 (63%)	149821 (53%)	1.8
殘疾及其他	29623 (23%)	44930 (11%)	1.5
總數	129245 (100%)	295694 (100%)	2.3

若然政府仍然不肯制定最低工資，無疑是認同「自由市場」對打工仔的種種剝削，並且變相動用公帑補貼打工仔「工作不足以糊口」的工資差額。

2. 經濟好轉下低收入勞工數目仍然持續升高，月入不足 5,000 元者高達 37 萬 2 千

為甚麼越來越多打工仔需要依靠綜援生活呢？其中一個主要原因為近年本港低收入勞工人口的百份比不斷攀升。根據政府資料顯示，2001 年月薪不足 5000 元的低收入勞工的百分比為 7.8% (23 萬 7 千人)，到了 2004 年的已經上升至 12.0% (37 萬 2 千人)；即是目前每 10 名打工仔就有超過 1 名的月薪不足 5000 元。以上現況反映香港近年的經濟復甦並未能惠及基層市民，低收入勞工根本未能走出貧窮困境，相反其數目更逐步擴大。



資料來源：政府統計處。2005 年。香港的女性及男性主要統計數字

3. 貧富懸殊情況嚴重，難以營造社會和諧氣氛

香港貧富差距日益擴大，反映貧富懸殊的堅尼系數自 1991 年的 0.476，逐步遞升至 1996 年 0.518 及 2001 年的 0.525。本地收入分配不平均程度，除了較發展中國/地區嚴重以外，亦與其他發達國家/地區存在一定差距。

各國/地區堅尼系數比較

國家/地區	調查年份	堅尼系數
香港	2001	0.525
新加坡	1998	0.425
美國	2000	0.408
英國	1999	0.360
澳洲	1994	0.352
加拿大	1998	0.331
台灣	2000	0.326
南韓	1998	0.316
德國	2000	0.283
日本	1993	0.249

資料來源：政府統計處。2002 年。立法會財經事務委員會 2001-2002 年度文件 - 住戶收入及堅尼系數資料文件的附件。

香港貧富懸殊的嚴重程度亦可見於統計處發表的「香港十等分家庭住戶收入分佈情況」。假設全港家庭住戶為 100 戶及住戶總收入為 100 元，在 1991 年全港最高收入的 2 成住戶（20 戶）就佔去 52.8 元，最低收入的 2 成住戶（20 戶）只分得 4.3 元。兩者的差距為 12 倍。到了 2001 年，兩者的差距更擴大至接近 18 倍。最高收入的 2 成住戶佔去了 56.5 元，最低收入的 2 成住戶則只分得 3.2 元。

香港十等分家庭住戶收入分佈情況

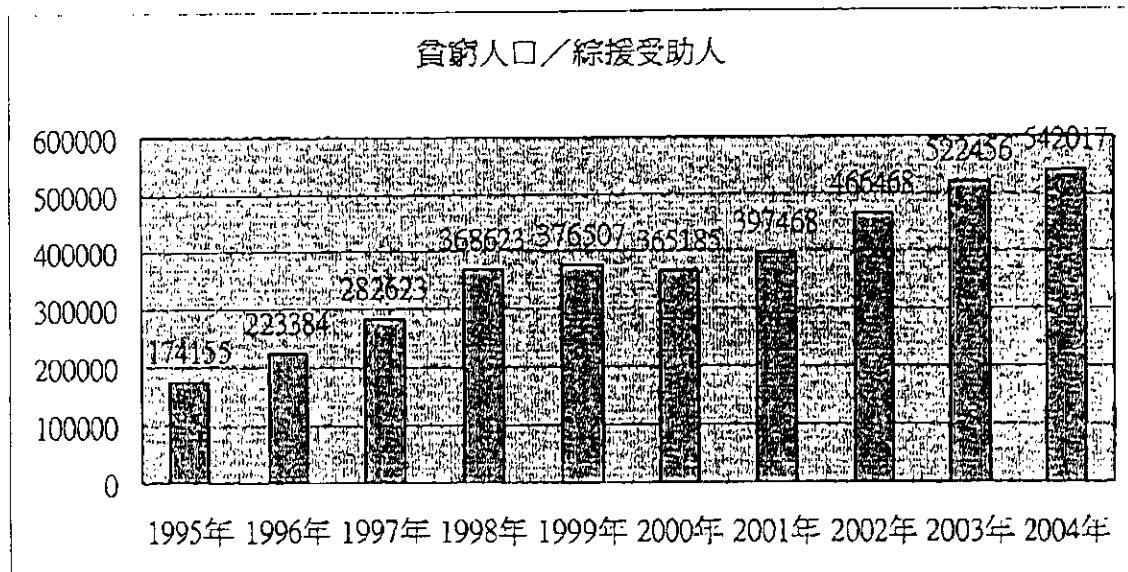
十等分組別	1991 (%)	2001 (%)
第一 (最低)	1.3	0.9
第二	3.0	2.3
第三	4.0	3.4
第四	5.0	4.4
第五	6.1	5.6
第六	7.4	7.0
第七	9.0	8.8
第八	11.4	11.1
第九	15.5	15.3
第十 (最高)	37.3	41.2
總計	100.0	100.0

資料來源：二零零一年人口普查主要報告第一冊

由於香港貧富懸殊持續惡化，社會內部實難以凝聚團結氣氛，市民的怨氣必然加重。

4. 貧窮人口高達 54 萬，綜援開支長遠肯定不勝負荷

若以綜援受助人視為貧窮人口計算，香港的貧窮人口高達 54 萬人，佔 689 萬的總人口 7.9%。在過去十年間升幅超過 3 倍。綜援計劃一方面需要照顧老弱病殘人士，另一方面亦要解決「在職貧窮」及「再就業」問題。鑑於老弱病殘人士缺乏就業能力，而低收入勞工根本難以單靠「自由市場」以獲得合理工資及重新就業的機會。因此我們可以預計，目前的綜援計劃只會一直承擔這批人士的生活開支，十年後的綜援開支極有可能超出 3 倍增幅，由 2004 年的 176 億元暴升至 2013 超過 528 億元。政府最終難逃開支過分膨脹導致制度崩潰的可能。



資料來源：立法會 04 年 5 月 5 日會議記錄，第 18 條質詢題目

對香港「在職貧窮」的分析

1. 沒有最低工資，任何「強迫」就業的措施恐怕只會變質為制造「在職貧窮」勞工的政策

事實上，特區政府也深知綜援計劃根本不能發揮扶貧作用，故此於 1999 年推出「自力更生支援計劃」及 2003 年推出「深入就業援助計劃」以協助有工作能力的綜援受助人重新就業，可惜成績未如理想。根據政府資料顯示，在 3990 名完成「深入就業援助計劃」的失業綜援受助人中，只有不足 3 成（27%）的人士能脫離綜援網；其餘超過 7 成（73%）人士雖然覓得有薪工作，但由於所賺取的工資偏低得「不足以糊口」，所以仍然需要依靠綜援生活，所不同的只是由「失業綜援」個案轉為「低收入綜援」個案罷了。

「深入就業援助計劃」的成績

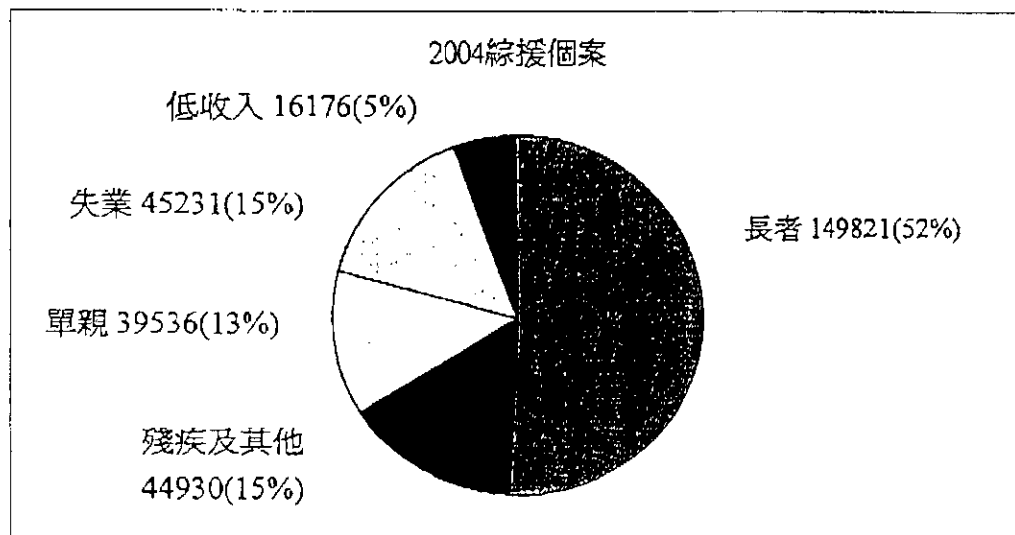
	數目 (%)
完成計劃的失業綜援人士	3990 (100%)
重新就業脫離綜援	1080 (27%)
轉為領取「低收入綜援」	2910 (73%)

或許政府會這樣辯解，目前大部份失業綜援受助人皆是「兩低一中」人士（即是低學歷、低技術及中年人士），他們要重新就業本已十分困難，現在政府終於能為他們覓得一份有薪（低薪！）工作，難道工會團體還要為此責難政府嗎？

工聯會相信香港「在職貧窮」問題的癥結正在於此。失業綜援受助人在「深入就業援助計劃」下可說已經得到了最完善的就業服務，包括就業選配、技能訓練、就業輔導及就業後支援等等，然而受助者到頭來卻只能發現，任憑他們如何努力，任憑政府再花費更多的資源去提升就業服務及個人培訓，缺乏議價能力的基層勞工在「自由市場」下，根本不能夠覓得一份能夠養活自己的工作，因而始終需要政府援助而不能「自力更生」。沒有最低工資，任何「強迫」就業的措施恐怕只會變質為制造「在職貧窮」勞工的政策。

2. 貧窮勞工「自力更生」精神未減

可幸的是，香港雖然有 37 萬 2 千名每月收入不足 5 千元的低收入勞工，但低收入綜援個案卻只有 1 萬 6 千，只佔低收入勞工的 4.3%；在整體 29 萬（295694 宗）的綜援個案中亦只佔 5%。由此可見，香港市民雖然面對工資偏低的工作困境，但卻無減他們「自力更生」的「工作」信念。



3. 「在職貧窮」已經走到一個分叉口

工聯會認為綜援計劃這種側重救濟式社會保障制度根本不能符合香港市民要求「工作」而非「救濟」的「自力更生」精神。事實上，香港的「在職貧窮」問題已經走到一個分叉口：

一是任由「自由市場」淘汰數以十萬計的基層勞工，甘願透過綜援計劃長期承擔失業者的生活開支及補貼低收入勞工的工資差額；

一是積極求變，制訂有效的就業保障制度，滿足香港人要求「工作」的訴求，讓基層勞工真正「自食其力」。

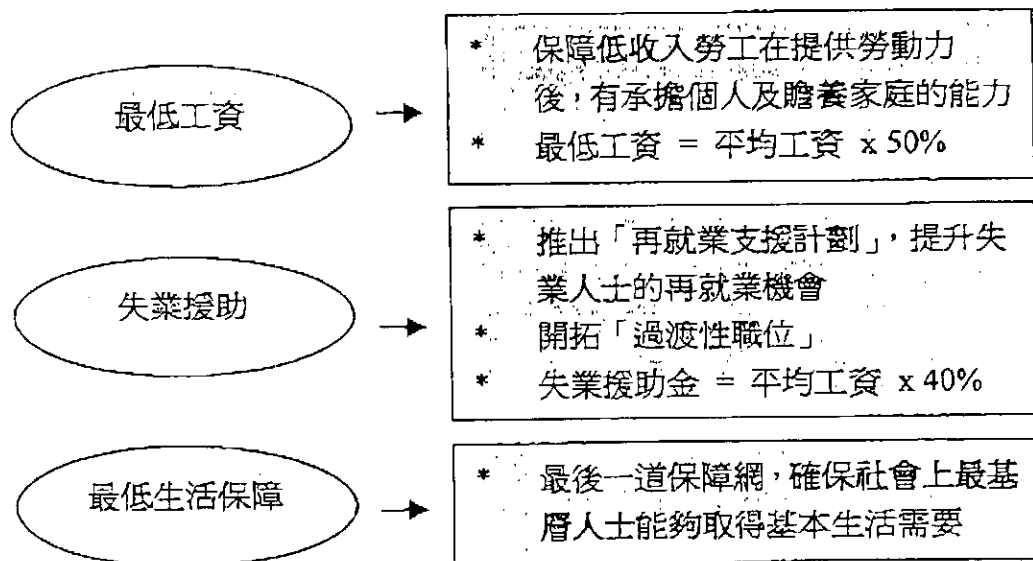
工聯會相信一套針對本港「在職貧窮」、保障市場有合理工資、切合貧窮勞工其長遠脫貧需要的就業及社會保障制度必須建立起來，才可達到有效運用公共財政，紓解民困的終極目標。直接來說，我們相信香港需要的，是一套整合低收入、失業和社會最基層人士的就業及社會保障制度，亦即「三層就業社會保障網」。

何謂「三層就業社會保障網」？

「三層網」是一套針對香港目前「在職貧窮」問題的核心原因，包括外判成風、市場無工、工資過低及欠缺就業政策等等，從而制訂的就業及社會保障制度。

「三層網」分別為最低工資、失業援助及最低生活保障制度。「三層網」中的各層保障網標準必須按順序而設定，首先是「最低工資」，然後是「失業援助」，最後是發揮社會安全網功能的「最低生活保障」。各層保障網貫徹「以就業為本」的積極扶貧精神，積極協助有工作能力者獲得合理工資的就業/再就業機會。

三層就業社會保障網



「三層就業社會保障網」比綜援計劃優勝之處？

	三層網	綜援計劃
理念上	積極扶助式，強調「以就業為本」，體現「以就業為本」精神，去除社會標籤。	消極救濟式，個人須為貧窮負起全責。
對象	三層網各有明確扶貧對象，分別是低收入、失業及社會最基層人士。	沒有針對性，未有因應不同貧窮群體的需要而提供相關援助。
政策取向	三層保障，層層緊扣，結合宏觀經濟發展策略，集中循開創及協助就業方向，亦顧及老弱病殘人士需要，達致真正扶貧目標。	側重經濟支援，未有置放就業支援於核心位置，缺乏整體配合下，往往事倍功半。
成本效益	就業措施的開支實為社會投資，這可從長遠改善基層市民就業及生活所需而為社會帶來財富。	強調經濟支援，難以得到社會認受，最終綜援開支亦有可能膨脹至不能承受程度，制度崩潰。
發展形式	推動非政府機構、勞工團體、商界參與就業及社會援助工作。	政府主導，非政府組織雖有參與，惟兩者未有建立互信的合作夥伴關係，而其他社團力量更未有大力開發。

「三層就業社會保障網」的優點

1. 保障工作權，而非單純社會救濟

低收入勞工及有工作能力的失業人士需要的不是社會福利，而是一份能自食其力的工作。因此「三層網」中的最低工資及「過渡性職位」等積極就業保障政策正正針對香港「在職貧窮」的核心問題而提出適切的就業保障，而非單純社會救濟。

2. 以就業為本，發展「過渡性職位」聘用失業人士

針對「兩低一中」失業人士的再就業困難，政府應開拓「過渡性職位」聘用他們，以保障其工作權及達致自食其力的果效，避免單單依靠消極的救濟措施造成的標籤效應。借鑑外國經驗及香港社會的需要，目前不少有社會需求的行業皆能吸納大量低技術的勞動力，只是單靠市場

力量難以發展罷了，例如社區服務、環境衛生、環保工業及本土文化經濟等。因此工聯會建議政府應重點在以上各個經濟領域開拓「過渡性職位」以聘用「兩低一中」失業人士。「過渡性職位」除了能解決「兩低一中」人士的失業問題外，還能為他們帶來因工作而獲得的自尊自信，改善人際關係，增進社會各方和諧，最終有利政府施政及管治認受性。

3. 轉化龐大福利開支為社會投資，即時創造社會財富

如前所述，「三層網」並非單純的社會保障制度，其主體為「以就業為本」的就業保障制度。因此「三層網」的開支並非單純的政府福利開支，而是有回報的社會投資及消費，能即時轉化為經濟活動及為香港創造財富。

4. 推動非政府機構、勞工團體、商界參與就業及社會援助工作

對於失業援助制度中的就業輔導、再培訓、「過渡性職位」的發展與管理，政府應廣邀非政府機構、勞工團體、商界等第三部門參與，因為這些組織比政府更接近普羅大眾，更了解基層勞工的失業困境及了解社區上缺乏的社會服務。具體的做法為政府應鼓勵以上機構申請就業輔導、再培訓及「過渡性職位」的承辦權，以提升就業及社會援助工作的效率及實用性。

5. 建立「就業及社會保障局」，解決錯誤分工

基於本港的貧窮問題應以再就業取向為治根之本，工聯會認為政府應該建立「就業及社會保障局」負責制訂職業培訓、就業輔導等就業保障政策及社會保障政策。在「就業及社會保障局」的統籌下，勞工處承擔開發及擴闊就業機會及進行就業選配的工作，並且按僱員再培訓局、職業訓練局、社會福利機構、非政府機構及勞工團體的專業，分配再就業輔導、培訓以至「過渡性職位」的承辦權。這些單位提供的再就業支援服務應去除過去類似運作出現的資源重疊、脫離勞動市場實際需要的缺失。上述各政策局及執行部門以至非政府機構既各自承擔應有角色，亦聯成一線為失業援助人士脫離社會救濟網工作，解決目前錯誤分工、缺乏有效協調、及與外間機構之間的合作隔膜。

行動及建議

工聯會明白到理念及規範上「三層網」皆與綜援計劃截然不同及更為龐大，因此我們將會在未來的日子中透過一系列社區宣傳就「三層網」向公眾進行推廣及諮詢，期望能得到市民的支持。然而，在「三層網」諮詢及推廣期間，工聯會認為特區政府亦不能對日益嚴重的「在職貧窮」問題袖手旁觀，因此工聯會建議特區政府應採取以下行動解決「在職貧窮」問題：

1. 即時在清潔、保安及飲食業等推行最低工資

近期不少民間團體進行的民意調查皆反映香港市民普遍認同行業工資水平嚴重偏低的問題，並對個別僱員缺乏議價能力的行業／職位贊成設立最低工資。因此，工聯會強烈要求政府應即時在 1)清潔、2)保安及 3)飲食業等工資偏低及僱員缺乏議價能力的行業／工種推行最低工資。

工聯會建議最低工資應相等於平均工資的 50%。按照 2004 年 12 月的平均工資為每月 10,470 元計算，目前的最低工資應是 5,235 元。假定每日工時為 8 小時，而每月工作日數為 26 天，每小時的最低工資相等於 25.2 元。為了方便計算，工聯會建議最低工資的時薪為 25 元，月薪為 5230 元。

制訂最低工資的方程式

$$\frac{\text{平均工資 } 1/2}{26 \text{ 日} \times 8 \text{ 小時}} = \text{最低工資 (時薪)}$$

2. 推行「過渡性職位」試驗計劃

針對「兩低一中」失業綜援受助人重新就業的實際困難，工聯會建議特區政府推行「過渡性職位」試驗計劃，以最低工資的水平聘用有工作能力的「兩低一中」失業綜援受助人。

借鑑外國經驗及香港社會的需要，工聯會建議特區政府可在 1) 社

區服務，例如照顧老人及託兒服務、2) 環境衛生，例如街道清潔及綠化市容、3) 環保工業，例如在各公共屋村及大型屋苑進行廢物回收及分類等可吸納大量低技術勞動力的經濟領域上開創職位。

3. 推動「二元經濟」創造就業機會

儘管特區政府致力將香港發展為亞洲的金融中心及發展高增值經濟活動，但工聯會認為一個完整的經濟體系應包括「二元經濟」，即是一種能夠吸納大量勞動力的經濟活動。否則，大批的基層勞工將會被所謂「自由市場」所淘汰。工聯會建議特區政府應大力推動「二元經濟」，例如 1) 有機農業、2) 環保工業、3) 創意產業及 4) 本土旅遊業等。

*** 完 ***

「三層就業社會保障網」具體內容

	最低工資	失業援助制度	最低生活保障制度
針對問題	<ol style="list-style-type: none"> 解決在職貧窮問題 保障低收入勞工在提供勞動力後，有承擔個人及贍養家庭的能力 	<ol style="list-style-type: none"> 為失業人士提供臨時生活保障 提升再就業機會 為「兩低一中」失業人士提供「過渡性職位」 	保障社會上最基層人士能夠取得基本的生活需要
制度性質	就業保障	就業保障	社會保障
保障對象	在職人士	失業人士	<ol style="list-style-type: none"> 沒有工作能力的人士 有工作能力的低收入人士、單親家庭、長期失業者
申請資格	不適用	<ol style="list-style-type: none"> 香港居民 通過資產及入息審查（初步建議為比因失業而領取綜援的資格寬鬆） 已向勞工處登記尋找工作 	<ol style="list-style-type: none"> 香港永久性居民 通過資產及入息審查（初步建議參照目前的綜援資格）
援助金額及計算原則	平均工資的 50%，即時薪 25 元，月薪 5230 元。	失業援助金訂於平均工資的 40%，即 4,184 元。	因應不同受助人需要而計算。
計劃限期及領取次數	不適用	初步建議為期 2 年，2 年後仍未能成功就業者則改為透過最低生活保障制度提供援助。	無／不限

	最低工資	失業援助制度	最低生活保障制度
具體內容	<ol style="list-style-type: none"> 建議優先在個別得到社會認同的工資偏低行業推行，例如飲食、清潔及保安。 最低工資要能發揮就業保障的效果，必須同時設立標準工時及推動二元經濟。 	<ol style="list-style-type: none"> 把失業人士個案脫離現有綜援系統，推出「再就業支援計劃」提供再就業輔導和再培訓服務。 發展給予最低工資的「過渡性職位」聘用中年、低學歷及低技術的「兩低一中」失業人士。初步建議為期1-2年。但政府必須因應勞動市場情況而考慮是否有需要延續「過渡性職位」。 長遠而言，政府應因應勞動市場情況而延續有關工作崗位。 	<ol style="list-style-type: none"> 訂立最低生活保障標準，作為了解香港貧窮情況的指標，並以此制訂扶助政策，釐定各項援助項目及金額的準則； 最低生活保障標準的訂定，應以目前綜援標準金額為標準，並在此基礎上因應不同情況進行補充； 分別按有工作能力者及老弱病殘者的不同情況，為兩批受助人提供具針對性的服務支援和附加性質的津貼項目； 建立申領額外津貼及支援項目的彈性制度，個別津貼項目容許收入僅在標準以上的「邊緣人士」申請，以紓緩貧困人士的峻境； 定期為保障標準釐定方法及內容進行檢討。
統籌機構	設立「就業及社會保障局」，重整政府架構，負責制訂有關政策和協調。		