

「良政善治紓民困 深層矛盾要解決」

# 基層對現行施政評分及 對未來行政長官的訴求 調查報告

香港社區組織協會

2022年2月6日

# 香港社區組織協會

## 「良政善治紓民困 深層矛盾要解決」

### 基層對現行施政評分及對未來行政長官的訴求調查報告

#### (一) 引言

完善選舉制度後的第一場行政長官選舉將於2022年3月27日舉行，提名期即將於2022年2月20日開始。第六任的行政長官仍未能按照基本法列明透過普選產生，只由代表各界的1,500名選舉委員會委員選出。雖然如此，行政長官的政治理念及政策，影響整個香港前途及市民生活，參選人有責任向公眾闡述施政藍圖和施政綱領，如何應市民之急，紓大眾之困，行良政善治，解深層矛盾，促進本港社會發展，讓各階層市民安居樂業。

由2017年至今，現屆特區政府在各政策範疇作出多項重大舉措，包括：

1. 提升公共開支佔本地生產總值至百分之二十以上，以增撥公帑應對新增的服務需求；
2. 改善經濟支援，如：以「在職家庭津貼」取代舊有計劃、推出高額長者生活津貼、在新冠疫情下推行多項防疫及抗疫支援措施等；
3. 增加長中短期的土地及房屋供應，如：長遠的土地供應及規劃、提升公私營房屋比例至七比三、推行短期的社會房屋供應等；
4. 增加衛生撥款及醫療人手，如：定立醫管局三年撥款周期機制，確保新增撥款、發展及推行基層醫療健康服務、修例引入合資格的非本地培訓醫生等。

然而，香港社會仍然出現貧富差距擴大、住屋問題惡化、高齡海嘯、社會流動減弱等各項深層問題，至今未獲妥善處理。有意競逐行政長官的參選人必須以競選政綱回應如何以良政善治，解深層矛盾。

為了反映基層的意見，本會於2022年1月31日至2月4日向基層家庭發出問卷調查，了解基層市民疫情下的情況、對現行政策及未來特首的期望，以網上問卷形式，共收回519份有效問卷。

#### (一) 受訪者背景

受訪者年齡組別超過六成是40至59歲中年群組，其次是25至39歲成青群組，佔三成，60歲或以上的長者群組及24歲或以下的青少年群組較小，各佔半成或以下。(表一)

超過一半受訪者居於深水埗區(52%)、兩成居於油尖旺區(20%)、荃灣及葵青9%、觀塘5%、黃大仙4%、九龍城3%、港島3%。(表二)

超過四成受訪者家庭人數為 4 人或以上，24%為 2 人，27%為 3 人家庭，1 人家庭為 8%。(表三)

78%非綜援家庭，超過 6 成(61%)受訪者主要經濟來源是工作收入，6%靠現金援助津貼、5%只靠積蓄生活，4%靠借貸維生，22%靠綜援。(表四)

受訪者領取現金援助項目最多的，是學生書簿津貼 (51%)，其次在職津貼(39%)，再次之為綜援(25%)，傷殘津貼(7%)、專上學生資助(4%)及長者津貼(3%)，但有 13%沒有領取任何現金津貼援助。(表五)

住屋類型：超過 7 成租住私人樓宇，64%租劏房，4%租板房籠屋、3%其他不適切居所，1%是租整個單位，有 2 人是露宿，兩成租住公屋，7%租住社會房屋。(表六)

受訪者現居租金中位數為 4,300 元，如撇除租住公屋及其他不需支付租金的住屋類型，租金中位數則為 4,800 元，最高為 10,000 元。多於兩成租住私人樓宇的受訪者在過去兩年被加租。(表七) 加租金額由\$100 至\$1850 不等，中位數為 300 元，加租幅度由 2.5%至 48.1%，中位數為 8%。

74.3%受訪者表示受疫情影響收入減少，如只計算非綜援人士，99.4%受訪非綜援人士都因疫情人減少收入。受訪者家庭現時收入中位數為 10,000 元。10.4%是 0 收入，9%是\$500 至\$5000，31%是\$5001 至\$10000，23.9%\$10001 至\$15000，13.6%\$15001 至\$19999，12.1%是\$20000 或以上。全部受訪者家庭收入都在貧窮線下。

兩年疫情期間，有 67%受訪表示因疫情而失業，76.8%因疫情開工不足。扣除綜援人士，90%非綜援人士曾因疫情而失業，100%曾開工不足。(表八)

現時受第五波疫情影響，如扣除一向無工作綜援人士，90%的受訪基層的就業都有受影響，失業(31.9%)或開工不足(51.3%)或有放無薪假(17.9%)，只有 5.2%開工充足。

93.3%受訪者均表示疫情期間出現經濟困難，97.9%表示沒有受惠於政府第五輪抗疫基金，93.3%受訪者均希望政府可以將防疫抗疫基金直接發給工人。(表九)

可見基層市民生活在水深火熱之中，既要蝸居籠屋、板房、劏房等惡劣環境，寢食難安，又逢多年疫情，又政府支援少，實在刻不容緩需要支援!

## (二) 對屆特區政府施政的評價

受訪者對現屆政府各項施政的評分，只有教育一項稍高於 5 分，最低分的為土地及房屋，只有 4.0 分。屬於較低評分 (低於 2 分或以下) 的施政項目，以土地及房屋最多，佔約兩成，其次為醫療及抗疫工作，各佔一成半。(表十)

## (三) 對下任特首的訴求(表十一)

若以受訪者最優先解決的問題的百分比作為準則，排序為：

1. 土地及房屋問題
2. 貧富懸殊問題、弱勢社群缺乏照顧問題
3. 醫療健康問題
4. 勞工保障不足問題
5. 安老問題、社會服務不足問題
6. 缺乏向上流動問題

若以受訪者對下任特首應該優先跟進的政策（最多五項）的回應數目作為準則，五項最應優先跟進的政策分別為：

1. 每年興建 35,000 個公屋單位，確保輪候三樓上樓
2. 改革現行經濟援助的發放機制，增加綜援、在職家庭津貼及學生資助等現金津貼金額
3. 制定時間表，在未來十年 "告別劏房及籠屋"
4. 因應疫情引起的經濟困難，盡快向受影響的家庭及僱員提供更多現金援助
5. 設立短期失業及就業不足援助金，紓緩疫情下失業勞工的困境，長遠發展為失業保障制度

綜合調查結果及本會與居民的討論，本會與基層居民向行政長官參選人出題，要求提出能「紓民困、解矛盾」的競選政綱，並呼籲行政長官參選人吸納本會提出的相關建議。

## （二）必須處理的深層矛盾

### 1. 貧富懸殊 貧窮人士不能共富

貧富懸殊一直是香港社會持續存在的深層次矛盾，然而特區政府一直未能有效解決，更引起中央政府的關注。根據政府統計處資料，本港量度貧富差距的堅尼系數，在 2016 年已升至過去 45 年來（1971 年至 2016 年）的新高（見表一），反映貧富兩極化問題持續惡化，縱使在政策介入後，2016 年，本港堅尼系數仍處於 0.473 的極高水平，可見政府扶貧力度不足。政府統計處近月展開 2021 年人口普查，觀乎過去數年貧窮人口持續增加，估計最新 2021 年的堅尼系數將再創新高。

表一：本港按人均每月住戶收入的堅尼系數

年份	1971	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011	2016
原有住戶收入的堅尼系數 (政策介入前)	0.430	0.429	0.451	0.453	0.476	0.518	0.5250	0.533	0.537	0.539
按稅務及福利轉移後 住戶收入的堅尼系數 (政策介入後)	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0.466	0.470	0.475	0.475	0.473

根據《2020年香港貧窮情況報告》，2020年本港貧窮人口於政策介入前多達165.3萬，高於2019年的149.1萬，貧窮率高達23.6%，同樣高於2019年的21.4%。政策介入前的新增貧窮人口為16.2萬，貧窮率上升2.2%。貧窮人口創2009年設立官方貧窮線12年以來的新高，貧窮率同樣是近年的新高。

縱使計及以恆常現金政策介入後，2020年貧窮人口仍多達121.1萬，較2019年的109.8萬為高，貧窮率仍高達17.3%，同樣高於2019年的15.8%（見表二）。若計及所有恆常及非恆常現金及非現金介入，本港貧窮人口雖然由2019年的64.2萬減至2020年的55.4萬、貧窮率亦由同期9.2%減至7.9%，然而究其原因為特區政府於2020年不論貧富發放現金津貼，致使這兩項數據下降，並非特區政府有意地精準扶貧所至。

表二：政策介入前後的貧窮人口及貧窮率

年份	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
貧窮人口 (萬) (政策介入前)	134.8	132.2	129.5	131.2	133.6	132.5	134.5	135.2	137.7	140.6	149.1	165.3
貧窮人口 (萬) (政策介入後)	104.3	103.1	100.5	101.8	97.2	96.2	97.1	99.6	100.9	102.4	109.8	121.1
貧窮率(%) (政策介入前)	20.6	20.1	19.6	19.6	19.9	19.6	19.7	19.9	20.1	20.4	21.4	23.6
貧窮率(%) (政策介入後)	16.0	15.7	15.2	15.2	14.5	14.3	14.3	14.7	14.7	14.9	15.8	17.3

回歸近四分之一世紀，香港本地生產總值錄得大幅實質增長，更在過去15年間大部分時間的經濟增長強勁，人均生產總值屢創新高，惟貧窮人口不跌反升，同期全港住戶每月入息中位數的實質價值更是不升反跌，可見經濟增長不等於所有階層市民均能受惠。更令人憂慮的是，在整體經濟顯著增長的同時，「貧富懸殊」和「貧者愈貧」的問題，從上述堅尼系數反映，是愈來愈嚴重。即政策介入後，仍有多達六份一人口為貧窮階層，證明持續經濟增長難令低下階層分享經濟成果。本港貧窮問題持續嚴峻，政府扶助貧窮人口力度不足，缺乏有效、精準及具力度的扶貧措施，難以令貧窮人士共同分享社會富裕。

另方面，從下表可見，最貧窮及最富有階層之間的收入差距不斷增加，最高收入組群人均住戶收入在2020年第一季高達的49,000元，同期最低收入組群人均住戶收入，則只有1,500元；最富有的兩個十等份的收入於2020年第一季為51.3%；最貧窮的兩個十等份的收入，卻進一步下調至3.2%的極低水平。

表三：收入十等分

十等分組別	2017			2018			2019			2020年第一季		
	人均住戶收入	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入	人均住戶收入	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入	人均住戶收入	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入	人均住戶收入	家庭住戶人數	家庭住戶每月收入

	中位數		百分比分布									
	港元	人數	百分比									
第一區低	2,300	584 900	1.2	2,200	607 700	1.2	1,700	645 000	1.0	1,500	625 500	0.9
第二	4,400	694 400	2.9	4,400	688 100	2.7	4,000	704 900	2.6	3,800	680 600	2.3
第三	5,900	718 400	4.0	5,900	727 800	3.9	5,500	734 500	3.8	5,300	709 000	3.3
第四	7,500	784 000	5.6	7,600	794 600	5.5	7,300	773 000	5.1	7,000	791 000	4.9
第五	9,200	794 900	7.0	9,400	786 600	6.7	9,000	784 000	6.5	8,900	785 200	6.2
第六	11,200	790 300	8.5	11,500	815 600	8.6	11,100	816 300	8.3	11,000	797 100	7.9
第七	13,800	770 800	10.2	14,300	777 300	10.1	14,000	791 100	10.2	14,200	796 300	10.1
第八	17,500	749 000	12.6	18,200	765 900	12.8	18,200	757 000	12.7	18,500	779 600	13.0
第九	24,300	719 400	16.8	25,500	721 500	17.0	25,800	734 500	17.7	26,300	739 100	17.6
第十區高	44,200	596 300	31.2	47,600	592 700	31.5	48,900	591 200	32.0	49,000	605 300	33.7
合計	10,100	7,202,400	100.0	10,300	7,277,800	100.0	10,000	7,331,600	100.0	10,000	7,308,800	100.0

(資料來源：香港統計處, 2021 年 5 月)

新冠疫症肆虐至今近兩年，防疫抗疫措施令百業蕭條，市道嚴重下滑，首當其衝的是各行業的打工仔，失業率亦急升至 2020 年 12 月至 2021 年 2 月的 7.2% 近年高點，超越 2009 年金融海嘯水平，失業率創 2003 年以來新高，佔全港總勞動人口逾一成 (11.2%)。其後，疫症稍見緩和，當局放寬各項防疫抗疫措施，最新失業率 (2021 年 10 月至 2021 年 12 月) 亦回落至 3.9%；惟失業人數仍多達 14.3 萬人，連同就業不足人口 6.7 萬人，合共仍有逾 21 萬人面對就業困境，加上本地及海外地區疫情反覆不穩，2022 年 1 月第五波疫情，估計 1 月-3 月的失業及就業不足率又會反彈上升，未來一段時間就業市場仍未許樂觀。<sup>1</sup>其中消費及服務相關行業最受打擊，直接影響大量基層工種的就業機會。基層家庭失業、開工不足等狀況令貧窮問題加劇，而生活在貧窮家庭中兒童乃是最脆弱的群體。

<sup>1</sup> 勞動人口、失業及就業不足統計數字 香港特別行政區政府統計處 (2021 年 11 月 16 日)  
[https://www.censtatd.gov.hk/tc/web\\_table.html?id=6](https://www.censtatd.gov.hk/tc/web_table.html?id=6)

要縮窄貧富差距，除了發展經濟外，行政長官必須帶領特區政府做好財富再分配的機制，當中包括強化勞工保障（一次財富再分配）和社會保障制度（二次財富再分配），進而鼓勵有能力的個人及企業透過慈善公益捐款（三次財富再分配），達致「共同富裕」目標。

在完善勞工保障方面，主要應改善最低工資、具前景的就業晉升階梯、適時的失業援助支援等。本港自 2009 年起開始訂立法定最低工資，並於每兩年檢討一次最低工資水平，惟最低工資水平過低，根本未能趕上通脹；調整機制方面，主要透過最低工資委員會參考一系列指標作討論，並向行政長官提出建議，惟缺乏客觀調整機制，只基於勞資雙方的談判，難以確保合理的工資水平。

另一方面，由於在經濟全球化下，大型企業均將生產及服務工序仔細化，基層勞工只能長期從事前線低薪工種（如：餐飲服務業、店舖零售工作、酒店房務等），長期缺乏培訓晉升階梯。基層勞工持續缺乏就業願景，無從改善收入和脫貧。此外，現時面臨失業的勞工只能申領綜援，沒有短期失業援助支援，惟綜援申請資格嚴格，受助人需符合極低的工資及資產規定，再加上其負面標籤，未能有效支援短期失業勞工。

對於未能工作或在職貧窮住戶，過往特區政府一直透過綜援安全網，扶助最有經濟困難的市民。對於在職低收入家庭而言，則主要透過在職家庭津貼、學生資助計劃、出租公屋、醫療收費減免機制等，提供收入、教育、住屋及醫療費用等支援。無可否認，以上各項計劃能為有經濟需要的市民提供一定援助，惟支援力度不足，箇中原因包括申請資格過於嚴苛、申請手續繁複、津助水平遠低於合理水平，以致申領後仍陷於匱乏等問題，凡此種種均導致未能有效縮窄貧富差距。

疫症當前，一一顯露既有的深層制度問題。特區政府在應對疫情及扶助基層方面，均有措手不及、愛莫能助之感。疫症來臨，在籌劃防疫物資方面，特區政府遲遲未能提供支援，防疫工作又出現多處漏洞，不斷有輸入個案引致大眾要受社交距離限制，禁止營業措施又過嚴過長，令基層及小租戶難以支撐；保就業不計公司是否受影響而發放，基層員工則沒有直接受惠。對此，特區政府卻缺乏既有制度提供支援措施，但又拒絕設立失業及就業不足援助金，未能急市民所急。

要協助超過六份一人口的貧窮人士，下任行政長官必須提出更積極的扶貧政策措施。就此，社協建議如下：

- 訂立減貧及減貧綱領及目標，爭取在下任行政長官任期內減少本港貧窮人口至恆常現金介入後不多於 50 萬，即將現有政策介入後的貧窮人口於未來五年間減半；
- 研究負徵稅制度及改革現行經濟援助的發放機制，以便利經濟困難市民獲取現金援助，若每月收入低於認可月入水平，受助住戶便可以獲得生活補貼；
- 提升綜援至基本生活水平，重新釐定各項現今生活必須資助的租金開支、食物及非食物項目開支及參考金額水平，並按預測通脹率調整，令平均綜援金額不低於住戶入息中位

數的一半或以下，或按全港住戶人數分類的開支中位數的一半（即 25%位分的每月開支），以制訂綜援開支水平為參考目標；

- 繼續優化在職家庭津貼計劃，包括降低工時要求、放寬工資及工時計算方式、延長申領期、簡化行政手續、提供「公營醫療收費減免」證明書、容許申領以支援港人在內地的家人等；
- 在各政策上，均制定應急扶貧措施，令政府在社會危急時，可以動員各政策局／署作出扶貧工作，例如：設立緊急備用金，非常時期提供緊急失業金、或在職津貼有彈性降低工時等。
- 因應經濟社會發展情況，檢視經濟及就業市場未來發展方向，並就支援基層就業與培訓釐定政策與支援；
- 改革最低工資檢討機制，工資調整次數改為一年一檢、訂立最低工資客觀調整機制，並以保障勞工生活水平為首要原則，確保勞動者得獲得合乎尊嚴的處理，勞動力得以公平和合理的工資回報。
- 檢視各行業的職位待遇及晉升階梯，主動協助如何建立基層勞工提升就業技能及在行業內增加收入的渠道。
- 設立短期失業及就業不足援助金（建議：每月正常收入的 80%，上限為 16,000 元，最多可領取六個月津貼），作為失業保障的一種，短期可處理失業勞工的困境，長遠亦須就設立供款式的失業保險，作廣泛公眾諮詢。

## 2. 缺地欠屋 基層極需房屋支援

住屋問題一直是香港社會面對的一大挑戰。根據《長遠房屋策略2021年周年進度報告》<sup>2</sup>顯示，政府推算下一個十年期總房屋需求為422 800個單位，因而將供應目標定於43萬，較2014年首次定立的48萬供應目標為低。

政府於2014年重新制定長遠房屋策略，每年按各項房屋需求推算，確立房屋供應指標。然而，由2014年起至今，政府每年的長遠房屋策略周年進度報告均指出房屋需求一直減少，令供應指標持續遞減。這似乎與市民的普遍觀感有天淵之別。

按各項需求數據推算，因新增住戶數目下降令房屋需求減少，表面上看似合理。然而，本港樓價及租金在過去多年不斷上升，有經濟能力獨立成戶的家庭減少，有新婚夫婦即使註冊結婚後，夫婦仍然分關於原來各自家庭居住，甚或延後結婚決定，亦有成年人士未能搬遷獨立居住，仍然與家人共居於擠迫單位內。種種情況揭示，以新增住戶數目作為推算基礎是不能完全反映房屋需求。

<sup>2</sup> 香港特別行政區政府運輸及房屋局《長遠房屋策略 2021 年周年進度報告》  
[https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS Annual Progress Report 2021.pdf](https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS%20Annual%20Progress%20Report%202021.pdf)

公營房屋供應方面，在2022-23至2031-32年度十年期的供應目標為 301,000個單位，即每年約三萬個單位。在已覓地可供興建的330 000個公營房屋單位中，只有約三分之一預計在2022-23至2026-27年度的第一個五年期（即下任行政長官的任期內）落成，即這五年內每年只能供應約二萬多個單位。換言之，如要達致每年提供三萬個公營房屋單位，在第二個五年期（即2027-28至2031-32年度）必須每年提供約四萬多個單位。

下任行政長官面對這種房屋供「頭輕尾重」的挑戰非常巨大。計劃中的各幅土地能否順利開發仍屬未知之數，過去也曾因地區人士反對和法律挑戰，乃至冗長的發展土地程序，均會延誤建屋進度。一旦未能在首五年期內達致供應目標，在後五年期要追趕將非常困難，更遑論要提前達標，盡快滿足包括公屋輪候人士的房屋需求。

在更長期的房屋供應方面，現任行政長官提出發展北部都會區，估計可提供額外16.5萬住宅單位，預計可容納250萬人居住。這項發展計劃是未來二十年後的房屋供應來源之一，在計劃初衷值得肯定之餘，落實規劃進度及受惠階層仍有待觀察。

在可見的將來，截至2021年9月底，在2021-22至2025-26年度的五年期內，香港房屋委員會（房委會）和香港房屋協會（房協）的公營房屋預計總建屋量約為106 900個單位（包括73 100個公屋／「綠置居」單位和33 800個其他資助出售單位），即每年約兩萬多。當中，共69 100個公屋／「綠置居」單位更會在2022-23以後的四年更出現「斷崖式」的供應，由過往每年二萬多跌至一萬多<sup>3</sup>，顯示公營房屋供應持續供不應求，預計將令公屋輪候時間繼續延長至超過六年，遠離三年上樓的目標。

在基層市民輪候公屋時間不斷延長之下，現任行政長官提出將過渡性房屋單位由一萬五千個增加至二萬個。然而，對於超過十五萬一般公屋申請戶，以及約十萬非長者單身人士而言，新增僅五千至兩萬個過渡性房屋單位仍是杯水車薪，遠低於需求。

另外，租住私樓的基層市民面對沉重的租金壓力。自2004年至2020年，私人住宅租金一直按年上升，17年間上升超過2.3倍，其中較小面積之單位（即40平方米以下的A類單位）租金升幅更超近2.6倍。單位面積愈小，租金升幅愈高<sup>4</sup>。相對高昂的租金令基層住戶的經濟負擔愈見沉重，亦令他們只能選擇質素較差的單位居住，更減少了可動用收入，影響家庭生活質素。

為減輕這些基層住戶的經濟壓力，現屆政府於2021年7月推行租金津貼計劃，向輪候公屋三年以上的家庭發放現金津貼，但計劃未有包括非長者單身申請人及因種種原因未能符合申請公屋資格的基層民。另外，雖然現屆政府基於良好意願，於2022年1月起實施劏房租金管制，但因未有規管「起始租金」，在租務市場求過於供下，業主在實施法例前加租，令輪候公屋多年、身處不適切居所的住戶雪上加霜。

<sup>3</sup> 香港特別行政區政府運輸及房屋局 2020/21 至 2025/26 年度香港房屋委員會及香港房屋協會的公營房屋預測建屋量  
<https://www.thb.gov.hk/tc/psp/publications/housing/public/phpf/index.htm>

<sup>4</sup> 香港政府差餉物業估價署(2021)，〈私人住宅-各類單位平均租金(自 1982 年起)〉

[http://www.rvd.gov.hk/doc/en/statistics/his\\_data\\_3.xls](http://www.rvd.gov.hk/doc/en/statistics/his_data_3.xls)

要協助超過 20 萬名居於不適切居所的貧窮人口安居樂業，更要令居住環境欠佳的劏房絕跡香港，行政長官參選人必須提出長、中、短期各項土地及房屋政策措施。

中長期而言，社協建議：

- 以滾動方式持續監察未來 10 至 20 年的土地供應預計情況，積極開拓土地及以可持續方式進行發展、加快規劃、審批、建築等流程，增加居住用途的土地；
- 重新檢視長遠房屋策略的推算模型，以更準確反映香港社會的房屋需求；
- 制訂「消滅劏房」時間表，配合長遠房屋策略的公屋單位興建時間及公屋平均輪候目標，制訂未來 10-20 年內將劏房住戶逐步減少的時間表；
- 盡快處理籠屋板房問題，以期在未來 10 年時間內正式「告別籠屋板房」；
- 將過渡性房屋納入為長遠房屋策略內的房屋供應選項，長遠研究在出租公營房屋以外，提供另一出租房屋選項，解決基層市民的住屋需要；
- 在房屋供應穩定後，將過渡性房屋的定位轉為「社會房屋」（social housing），並制定和修訂相關法例，訂明社會房屋的角色和定位，訂立供應目標、持續維持其供應量、穩定興建及營運所需的財政投入，以滿足另類房屋需要；
- 在社會房屋具有法定的公營房屋定位後，日後當改建工廈作為社會房屋項目，便可依法動用公帑資助作結構性改動工程及延長臨時土地用途作房屋供應可不多於 20 年，以減低業主改建整幢工廈作住屋的成本，從而增加另類房屋供應；
- 檢討市區重建局（市建局）的角色，增加市建局透過市區重建承擔興建公營房屋（特別是出租公屋）的責任，並撥款與市建局進行有關工作及研究其他拓展增加房屋供應用地的可行模式；
- 盡快推行發展「明日大嶼」計劃，以提供大片可全面規劃的土地，應付社會發展下的土地需求；
- 以公平和高透明度機制推行「土地共享先導計劃」（Land Sharing Pilot Scheme），以釋出農地發展潛力，與業權人共同發展私人擁有土地，增加公私營房屋供應；
- 提高私人土地的地積比，增加樓宇可建造面積，並提供基礎建設給日後居民生活。擁有土地業權人士則需提供以平整土地供房屋發展，當中要求土地面積為不少於 50,000 平方米的新增住用總樓面面積及最少 1,000 個額外房屋單位，且最少有 7 成面積交還政府發展公營或首置房屋，餘下 3 成發展商可興建單位出售；
- 更積極考慮以《收回土地條例》，強行收回發展商持有的農地，提供特別補償金額，甚或建立土地債券制度，增加業主轉換土地的機制和誘因。另外，盡快發展全港閒置多年的綜合發展區（CDA）土地，最少涉及 117 幅、總面積近 600 公頃；

- 與中央政府商討，爭取於鄰近香港的深圳或珠海市劃出部分地區實行「港式管理」，引入香港社會制度及管治模式，容讓香港居民以至部分持有深圳或珠海戶籍的居民可自由在該「港式管理特區」生活，並強化人力及土地資源的開發，以增加土地供應及善用粵港澳大灣區的優勢。

中短期而言，社協建議包括：

- 政府應全面檢視提供過渡性房屋的角色和定位，並增加財政資源投放；對於有關供應、策劃、籌備及興建等程序中，亦要拆牆鬆綁，同時亦要強化房委會和房協在過渡性房屋的角色，從而加快供應和增加供應量；
- 政府擔起領導角色，大力投入人力、土地及投放不少於 100 億元財政資源，以推動過渡性房屋發展，並需掃除法律及發展過程中面對的障礙等，釋放更多政府宿舍、空置學校等政府用地、及在棕地或未來發展區發展大規模組合屋，以提供更多過渡性房屋單位，讓有需要市民短期入住及增建基層單身宿舍；
- 盡快就劏房管制進行規管起始租金，並設立恆常化的租金津貼計劃予所有現正輪候出租公屋的住戶，當中應包括非長者單身人士；
  - 善用其樓宇管理的專業知識，主動提供人手參與推行及管理過渡性房屋。

透過以上各項措施，可期望在短期內釋放大量單位予基層市民入住，並鼓勵興建更多資助房屋，滿足不同階層人士之需要。

### 3. 基層兒童成長困難路上重重，基層青年缺乏機會向上流動

根據統計處資料，2020 年全港共有 1,023,700 名 18 歲以下的兒童，當中 258,600 名(2019 年:249,500 名)兒童生活在住戶入息中位數一半以下的貧窮家庭<sup>5</sup>，其中 58,687 名(2020 年 12

<sup>5</sup> 即按住戶人數劃分居於全港住戶每月入息中位數一半及以下的人口，在 2021 年第 2 季 (香港統計處 綜合住戶統計調查按季統計報告 2021 年 4 至 6 月)

[https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat\\_report/product/B1050001/att/B10500012021QQ02B0100.pdf](https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B1050001/att/B10500012021QQ02B0100.pdf)

全港按住戶人口的住戶入息中位數如下：8,900 元(1 人)、20,100 元(2 人)、33,500 元(3 人)、43,300 元(4 人)、45,300(5 人)。若以其一半界定為貧窮線，則貧窮線訂定如下：4,950 元(1 人)、10,050 元(2 人)、16,750 元(3 人)、21,650 元(4 人)、22,650 元(5 人)。另外，各年貧窮兒童人數表列如下：

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
全港兒童人口(18 歲以下)	1,274,200	1,207,315	1,176,900	1,157,500	1,120,800	1,096,500	1,073,500	1,053,800
貧窮兒童人口(18 歲以下)	359,900	370,799	332,900	338,500	315,300	290,600	281,900	273,400
兒童貧窮率(%)	28.3%	30.7%	28.3%	29.2%	28.1%	26.5%	26.3%	25.9%
年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
全港兒童人口(18 歲以下)	1,027,300	1,016,900	1,026,400	1,014,500	1,023,600	1,027,100	1,029,400	1,023,700
貧窮兒童人口(18 歲以下)	249,100	246,000	246,900	229,600	230,400	237,100	249,500	258,600
兒童貧窮率(%)	24.2%	24.2%	24.1%	22.6%	22.5%	23.1%	24.2%	25.3%

月)(2019年12月為56,649名)18歲以下的兒童領取綜援<sup>6</sup>，其他來自低收入家庭，香港兒童貧窮比率高達27.0%；兒童貧窮率(政策介入前)上升至近九年來新高。扶貧委員會在2021年公佈最新2020年香港貧窮情況報告更顯示<sup>7</sup>，本港貧窮兒童人口多達274,900人(政策介入前)，兒童貧窮率達27.0%，創近十年新高，每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮境況，兒童貧窮人口及比率持續高企，但政府的扶貧政策力度不足，追不上社會需要，依然有不少貧童兒童不得溫飽，更要蝸居籠屋板房劏房、工廈、豬欄等惡劣環境，學習所需未有充足支援，因應新冠疫症肆虐，估計情況會進一步惡化，亟待社會正視。

兒童成長期支援不足，不少兒童成長後，仍處於貧窮。根據2020年香港貧窮情況報告顯示，香港青年貧窮人口連升5年並創11年新高。在政策介入前，2020年的18至29歲青年貧窮人口有14.4萬，貧窮率15.6%，每8名青年有1個貧窮。2020年缺乏恒常現金政策介入後青年貧窮人口及貧窮率數字，只有所有政府政策介入後的數字44000人及4.8%。

現任行政長官提出青年發展「三業、三政」（即學業、就業、置業、議政、論政、參政），惟成效不彰，在學青年面對長時間停課和新的學習模式，生活及學習模式受到一定影響；行將畢業、走出校園投身職場的青年又因本港經濟不景及缺乏向上流動機會，令他們感到個人前途及社會未來缺乏願景和希望。

特區政府曾提出推行「大灣區青年就業計劃」、「粵港澳大灣區青年創業資助計劃」、「青年委員自薦計劃」。然而，「大灣區青年就業計劃」中的對象為大學畢業生，非大畢畢業生根本不能受惠；計劃提供職位大多屬創意科技及人力資源職位，對於修讀其他學科的青年人而然，明顯較為吃虧。再者，「粵港澳大灣區青年創業資助計劃」協助有意在香港及大灣區內地城市創業的香港青年提供創業支援和孵化服務，惟創業比就業更難，能受惠計劃的青年實寥寥可數。此外，縱使融入大灣區發展是國家佈局及本港規劃的一部份，惟基於各種因素，本港青年不一定所有都有能力或希望回內地工作或生活，因此，政府亦應積極研究如何改善本港青年的就業環境，增加社會向上流動的機會。

至於鼓勵青年參政議政的「青年委員自薦計劃」，青年可參與的委員會僅屬諮詢性質，加上與青年人關係並不直接且發揮有限(例如：降低食物中鹽和糖委員會、方便營商諮詢委員會)，大大打擊青年參與意欲。

在M型社會結構下，過往一直強調教育作為人生投資的理念已過時，取而代之是持續的終生學習，裝備和充實自我，適時回應社會各項挑戰。因此，政府有必要在全面普及終身教育的前提下，重新檢討各個教育階段的目標及推行方式。

<sup>6</sup> 立法會財務委員會勞工及福利局局長就審核2020-2021年度開支預算回覆提問 答覆編號: LWB(WW)052) (問題編號: 2962)

[https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)

<sup>7</sup> 2020年香港貧窮情況報告 香港特別行政區政府(2021年11月)

[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong\\_Kong\\_Poverty\\_Situation\\_Report\\_2020.pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2020.pdf)

過去十多年，隨著副學士制度的發展，愈來愈多大專學生在就學期間背負了不少學習及生活負債，但現時大專畢業後已不一定保證有安穩及薪優的工作；為此，研究將大專生貸款改為生活費資助及減免貸款償還金額，是協助青年一代發展的正確措施。

要協助社會下一代向上流動，下任行政長官必須在教育及家庭支援上，積極培育他們發展。就此，社協建議如下：

- 重新檢討各個教育階段的目標及推行方式，並針對弱勢家庭青少年，完善學生資助制度，並增加專上教育資助，包括：檢討直資計劃、增加大學教育資助學額及全面提升對學生的資助等，以促進平等教育權利；
- 針對避免跨代貧窮而對貧困兒童及青年提供更充足的保障，包括：改革學生資助制度、改革綜援制度，強化社會安全網，綜援應涵蓋全職專上院校學生、為綜援受助家庭的專上學生提供綜援金，按兒童年齡設立分層綜援基本金額、重訂綜援生活水平，提升綜援水平及恢復綜援特別津貼金額、將全日制專上教育學生納入職津受惠對象、無需領取在職家庭津貼也可領取其兒童津貼、為有特殊學習需要的兒童提供較高的津助金額等；
- 訂立基層青年參與職業訓練及實習政策，設立指定基層青年實習計劃或名額、攜手企業向參與實習計劃的基層青年提供生活津貼、聯繫各大專上院校，制定整全職業輔導方案，整合生涯規劃及實習經驗、放寬實習計劃申請資格為香港永久居民的規定、整合各類公司及機構的實習計劃，提供一站式的實習資訊平台；
- 發展多元經濟，完善勞工政策，促進在職青年向上流動，又增加對本地青年人的培訓機會，以政策（包括提高薪酬待遇、晉升機會、在職培訓、訓練支援等）鼓勵更多本地勞工加入護理或其他輔助專業行業；
- 評估青年住屋需要，針對不同經濟收入水平的青年，提供相應的青年住屋計劃，包括：青年社會房屋、青年宿舍、在職青年租金津貼等。
- 開展香港願景建立行動，收集青年對未來十年香港發展的關注和目標，讓施政者及各界在未來的項目中，能夠掌握和吸納年輕一代對香港的期望，與本港青年共同建立未來目標；
- 改革青年發展委員會，訂立全面扶助貧窮青年政策，針對貧窮青年制訂專項政策，定期搜集及分析貧窮青年的人口狀況及需求，著力從改善教育、就業及社會福利政策入手；
- 檢討青年委員自薦計劃，增加可加入的諮詢委員會類別及數目，同時賦予各委員會一定權力，讓青年感受到其參與後對相關政策或服務的影響力，以增加參與的投入度；
- 在區議會屬下設立「青年事務委員會／工作小組」、推行「18區青年參與計劃」並舉辦「18區青年論壇」，收集青年意見，善用社交媒體和討論區，主動與青年網上溝通；

- 支援學習需要，包括：全面推行在學校天天開放兼備功課輔導及活動的托管服務，並發放社區托管券、設立社區保姆牌，令未能在學校托管的，可以用私人市場托管服務、設立中小學補習券及興趣發展學習券；
- 支援特殊學習需要兒童，包括：將「社會福利署——為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼項目」的受惠對象擴展至 6-12 歲的有特殊教育需要兒童、訂立指引要求校方須在成功申請「學習支援津貼」後書面通知家長該學童所屬的支援層級和對應服務、設立一個核准及服務認證的機制，並規定學校必須向已獲取認證的機構購買服務、為確診有特殊學習需要兒童提供每月 1,200 元的現金資助或學習券，用於訓練、興趣學習和學業補習，以發展其多元智能。
- 支援需照顧兒童的基層家庭，包括：立法推行家庭友善政策，支援婦女就業及家庭照顧支援基層婦女發展社區經濟項目、按地區需要增加各類託兒服務的資助名額、將幼稚園半日制及全日制教育名額，提升至 3:7、提升社區保姆津貼、在學校推行託管服務至下午 7 時，在考試和暑假期間提供託管服務、設立受訓保姆註冊制度，推行兒童社區保姆照顧券，支援婦女就業、為半日制再培訓課程提供津貼，並擴闊可獲津貼的受助人範圍。

#### 4. 弱勢社群 面對困境缺乏支援

香港社會存有多組弱勢及邊緣社群，包括長者、更生人士、露宿者、復元人士及長期病患者、貧窮婦女、基層中港兩地分隔家庭等，他們均面對不同的困難及需要。

4.1 香港 65 歲以上長者人口達 112 萬，且每年增加近 6 萬位，二十年後的長者人口比例將由現時的 15% 上升至 28%。香港社會正面對「高齡海嘯」，必須有更宏觀及積極的政策理念應對。同時，約三十萬長者活在貧窮線下，貧窮率約為三成，遠高於整體人口貧窮率約一成半。長者因人口老化及貧窮狀況，有必要在這關鍵時候全面完善對長者退休保障、醫療衛生服務、院舍及社會照顧等方面的政策，否則隨著未來一段時間人口老化的急速發展，日後要改善有關政策服務將會更「事倍功半」、「舉步維艱」，同時缺乏全面保障制度也對不起這一代曾為香港繁榮進步發展的長者。

4.2 為數千多名露宿者每晚瑟縮於街角、過萬名更生人士出獄後面對適應的困難、二十七萬多依賴公共精神科服務的復元人士面對復康的挑戰等，均需要社會各方支持及服務支援。

4.3 現時全港共有百多萬慢性病患者，絕大部份均需依靠公立醫院服務。然而，現時公立醫院專科門診輪候時間動輒大半年，最長更需兩年多，另外，等候影像診斷及手術等醫療程序需時，甚可能影響病人的生命健康。需使用昂貴藥物的病人，如罕見疾病、癌症等，個別的有效藥物需病人自費，藥費不菲，一般病人難以負擔。

4.4 根據 2020 年扶貧委員會的貧窮報告，現時本港有 887,000 婦女生活在貧窮線下，貧窮率達 24.2%，高於男性的 776,000 人及 22.9%，即使計算所有恆常非恆常現金及公屋資助政府政策介入後，仍有 30 萬生活在貧窮線下，主因女性的就業率不高，根據統計處 2020 年的全港女性統計數據，雖然女性就業率上升至 50.8%，但低於男性的 68.5%，不少婦女的工資 2018 年是 \$15,500，男性是 \$20,000，原因不少婦女同時照顧家庭，另外，不少婦女是家庭主婦，無收入。

根據香港保護兒童會研究顯示，香港幼兒之「等同全日服務入託率」（平均每星期使用正規託兒服務 30 小時之比率）只得 13%，而 OECD 國家的平均入託率，則為 35.2%，香港的數字仍有一大段距離，資源缺乏令女性難以投入職場。（香港保護兒童會，2016）

大部份 OECD 國家均有加強對 0-2 歲正規託兒服務，2010 年接近 3 分之 1 低於 3 歲之 OECD 國家兒童參與正規託兒服務，其中亞洲國家之一韓國更高於 50%，而韓國主要供給 0-2 歲幼兒之託兒及正規日託服務佔國內生產總值亦超越 0.5%(2009 年) 於眾多 OECD 國家中排於前列位置。(Adema, Ali & O, 2014)最新至 2014 年之數字顯示，35% 0-2 歲幼兒使用正規託兒及學前服務，大部份 OECD 國家亦不斷增加這方面的服務。(OECD, 2017)

4.5 現時本港每年約有 2 萬多個家庭中港婚姻，要輪候 4 至 5 年才可以家庭團聚，每年約有二萬五千內地婦女來港團聚，但有些未團聚，香港另一半便去世或不知所踪，要內地配偶持雙程證來港照顧香港子女，因不能工作，生活很困難。

根據香港 2016 中期人口報告-主題性報告，新移民婦女就業率只有約 46.9%，低於本地婦女的 50%。這批新移民婦女不少生活在低收入家庭中，新移民住戶的每月收入中位數為 \$13,100(民政事務處，2021)，遠低於全港每月家庭入息中位數 \$27,200(統計處，2021)。2020 年扶貧委員會的報告更顯示，新移民住戶的貧窮率高達 37.9%(政策介入後 13.2%)，高於整體貧窮住戶。而他們教育程度不高，多從事較低技術工作，並且面對接近兩年的新冠肺炎疫情的重挫下、生活通脹及租金上漲，她們更急需就業幫補家計以脫貧。2017 年香港社區組織協會「基層婦女對家庭友善政策的意見研究報告」顯示沒有工作的新移民婦女，九成多因為要照顧家庭，家庭友善政策，她們希望優先推行彈性上班時間及改善及增加托兒服務。

要協助上述的弱勢及邊緣社群，下任行政長官必須本著仁愛關懷，施行良政扶持這些社群。社協建議如下：

- 善用財政儲備，適時為各弱勢社群提供補貼和支援；
- 因應人口老化趨勢及面對「高齡海嘯」，重新研究透過人口政策以優化本港未來人口結構；
- 設立政府高層架構統籌整體安老政策及服務推行，協調長期照顧、房屋、醫療健康及長者社會參與等方面的發展；
- 推動更完善、惠及全民的退休保障制度，令長者安享退休生活；
- 透過政策及立法，協助有意願工作的年長人士繼續參與勞動市場，例如：開設銀髮勞工服務中心，並為年長勞工提供就業津貼、向年長勞工提供薪金及交通津貼、設立個案管理系統，檢視年長勞工就業需要、制訂反歧視法例，保障僱員免受年齡歧視等；
- 加強長者照顧服務，包括：增加社區照顧服務名額、加強「居家安老」服務、將護老者津貼恆常化、允許領取傷殘津貼、長者生活津貼、綜援人士等按需要領取護老者津貼等；

- 改善長者住宿服務，包括：增加入住私營安老院舍的長者之資助金額，以改善買位私院長者的生活水平、增建資助院舍，縮短輪候時間至少於 1 年、加強監管私營院舍，檢討《安老院條例》、推動私人發展項目中提供院舍設施等；
- 因應人口老化對醫療衛生的額外需求，全面規劃未來 30 年的公營醫院、床位、設施及人手需要，並因應未來 10-20 年公立醫院發展計劃，預留款項增聘人手，同時確保醫護人員供應能應付長遠需求；
- 增加醫護人手，縮短公立專科門診輪候時間及延長門診開放時間及日數，於每區設立 24 小時門診；
- 將長者醫療券金額調升至每年 5,000 元及將合資格年齡下調至 60 歲，加強監管、教育及配套支援，協助長者善用醫療券作預防及護理，增設牙科保健券，鼓勵 60 歲或以上人士進行牙科保健；
- 為多病長者提供一站式健康管理，以個案模式為有需要長者協調各種醫療及健康服務加強護理，並推動長者全民保健，為 60 歲或以上長者提供全面健康評估及牙科檢查護理，促進長者健康；
- 為公營醫療服務提供足夠資源，包括：提升衛生佔政府開支的比例至 20%，令公營醫療開支佔本地生產總值邁向 6% 的國際水平、撥備 500 億元作為醫療發展基金、按人口增長及結構變動，每年應新增約 10% 撥款予醫管局；
- 按推算結果，持續地以各種方法增加各醫療專業人員的人手，包括：透過具備認可質素的資助或自資院校的培訓、大力引入海外合資格專業人員等。日後在人力資源許可下，於推算模型內加入提高服務質素的變項，以反映因此所需的人力需求；
- 更積極推動基層醫療健康，包括：設立基層醫療健康管理局、完善地區康健中心服務、鼓勵各相關醫療專業參與、促進醫社協作改善基層健康、為不同健康需要的社群提供健康普查服務等；
- 關顧露宿社群，包括：制定「露宿友善政策」以保障露宿者權利、增加資助宿位，延長住宿期至不少於 3 年、增設專為女性無家者而設的綜合服務隊伍、恢復市區單身人士宿舍計劃、增設有醫護人員的流動醫療車服務、加強無家者前線服務、醫管局及精神健康綜合社區中心（ICCMW）之連結及合作、增設情緒及精神健康支援服務，增撥聘用臨床心理學家或精神科醫生的額外資源、定期進行全港無家者人口統計等；
- 提升精神健康水平，包括：增加精神健康服務所需的人力資源、以本地生產總值的 1% 作為精神復康服務撥款的基礎、提升各區的精神健康綜合社區中心的服務、增加住宿照顧服務，提供更多殘疾人士資助院舍宿位、制定就業支援政策，為公營機構設立就業配額及鼓勵私營機構作出聘用精神病康復者、提供恆常照顧津貼、增加資助自助組織等。對行政長官參選人的訴求

- 大量增加幼兒托管，幼兒中心、幼稚園、小學及初中的在校托管、功課輔導及活動三合一服務，並設立社區保姆牌照制度及托兒券，以加強子女照顧及學習需要，及支援婦女就業。
- 協助中港家庭儘早團聚及推行融入政策及提供協助融入服務，立法禁止歧視。

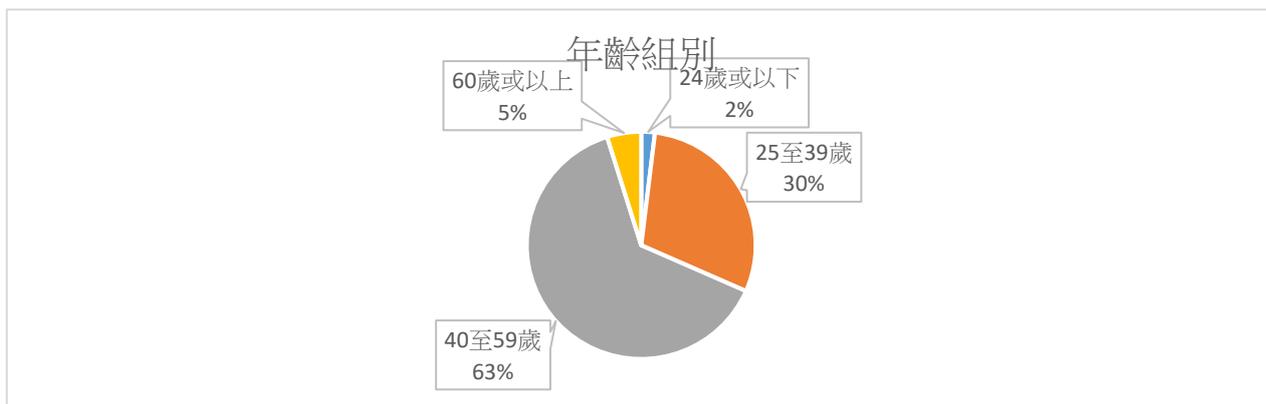
香港社會經歷近兩、三年的動盪不安及疫症打擊，下任行政長官必須以良政善治，紓解市民近年困苦，尤其百多萬貧窮人士及二十多萬不適切居所居民，更需盡快協助他們脫離困境。面對貧富懸殊加劇、安居定所無期、向上流動乏力、關愛弱勢不足……等等，下任行政長官必須致力解決種種深層次社會矛盾，香港社會才能於未來五年浴火重生。

社協認為，有意競逐下任行政長官的參選人，必須對以上議題作出回應，同時市民大眾及選舉委員必須就參選人的相關競選政綱，判斷是否合適在未來五年帶領特區政府。

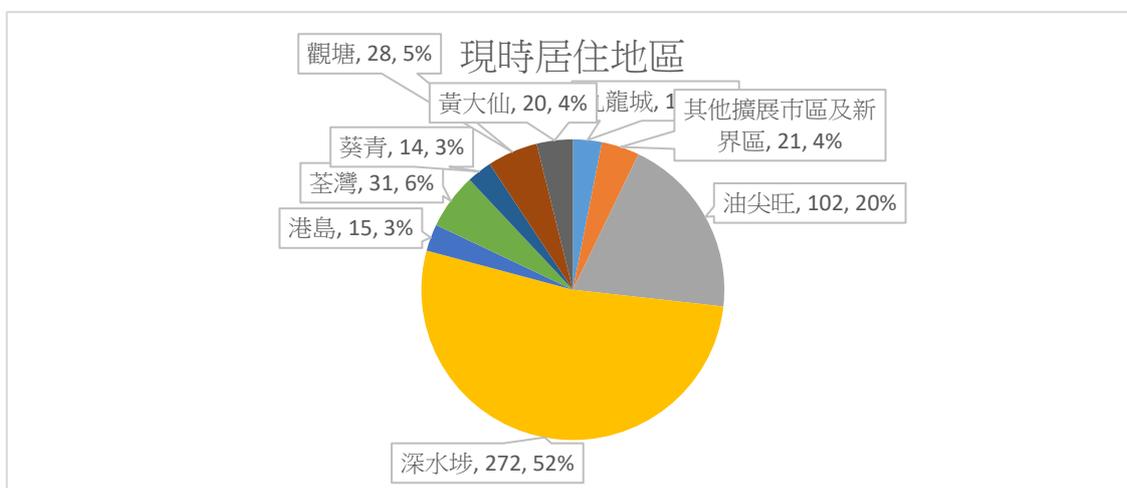
二零二二年二月六日

圖表:

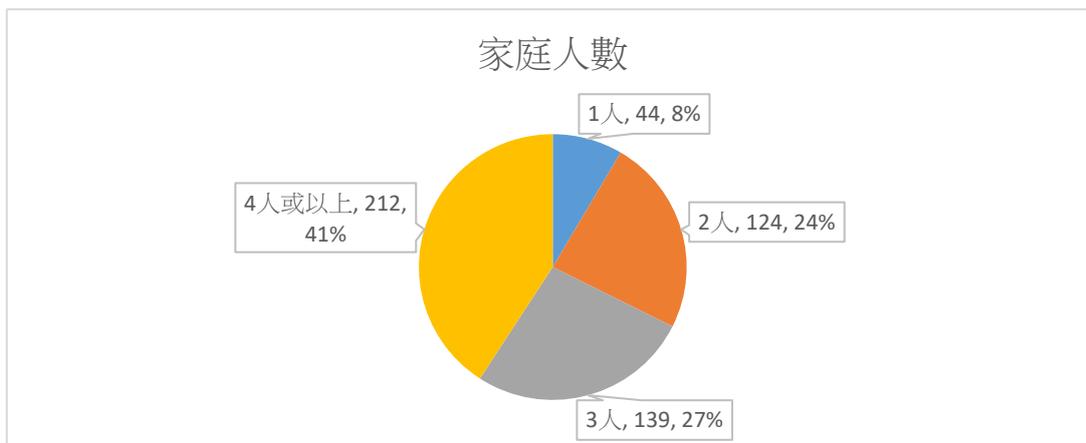
表一 受訪者年齡



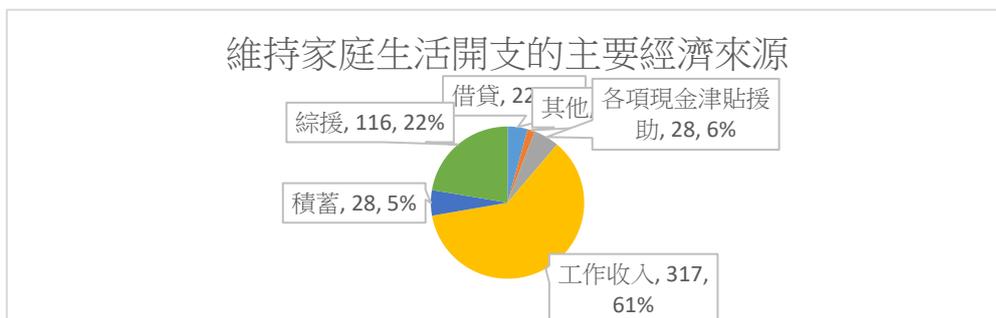
表二 受訪者居住地區



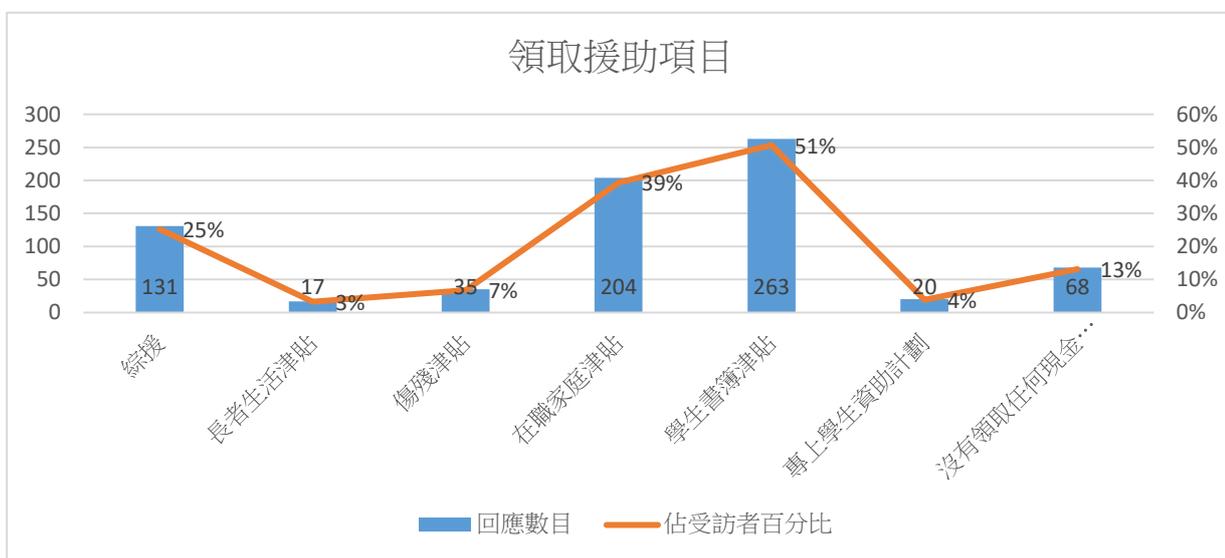
表三 家庭人數



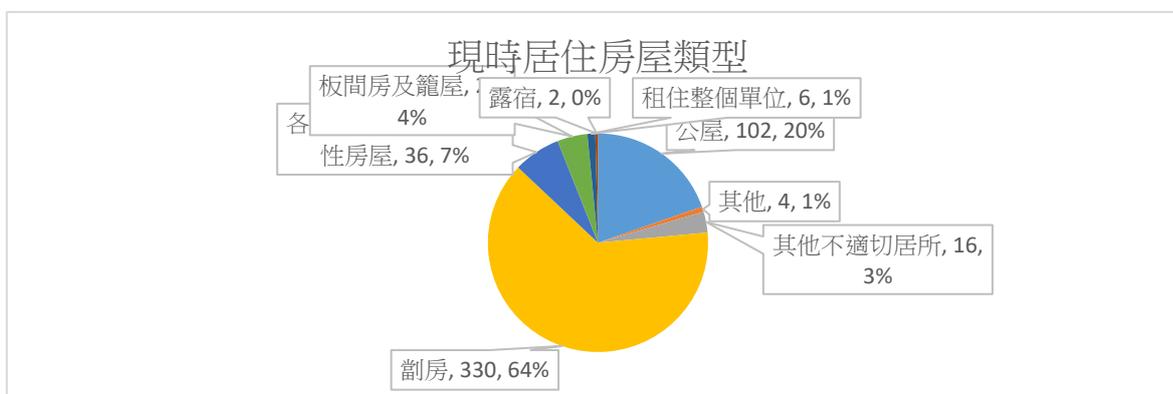
表四 收入來源



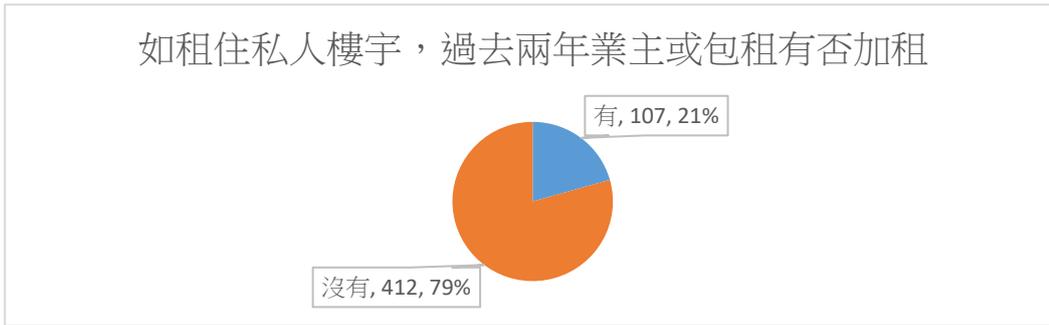
表五 領取津貼情況



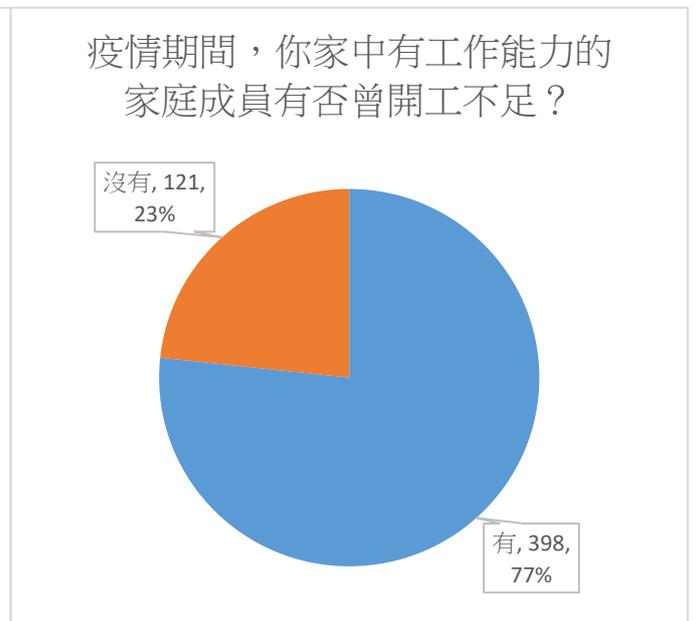
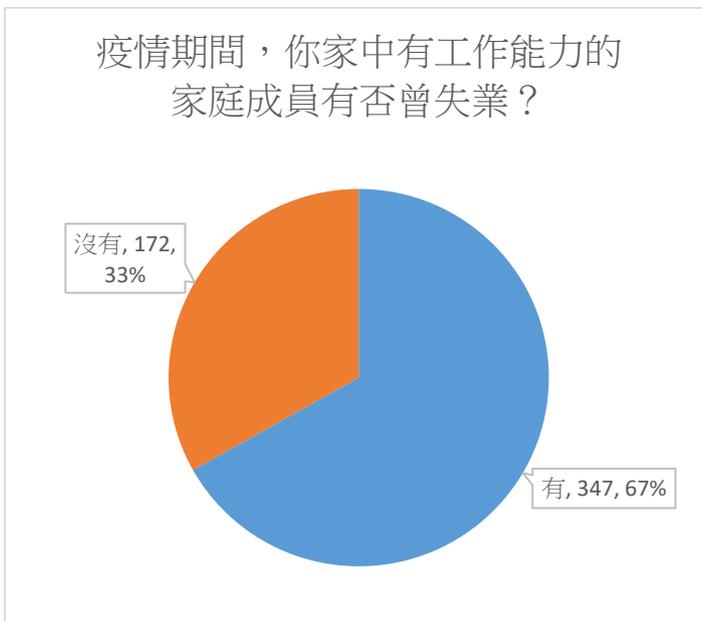
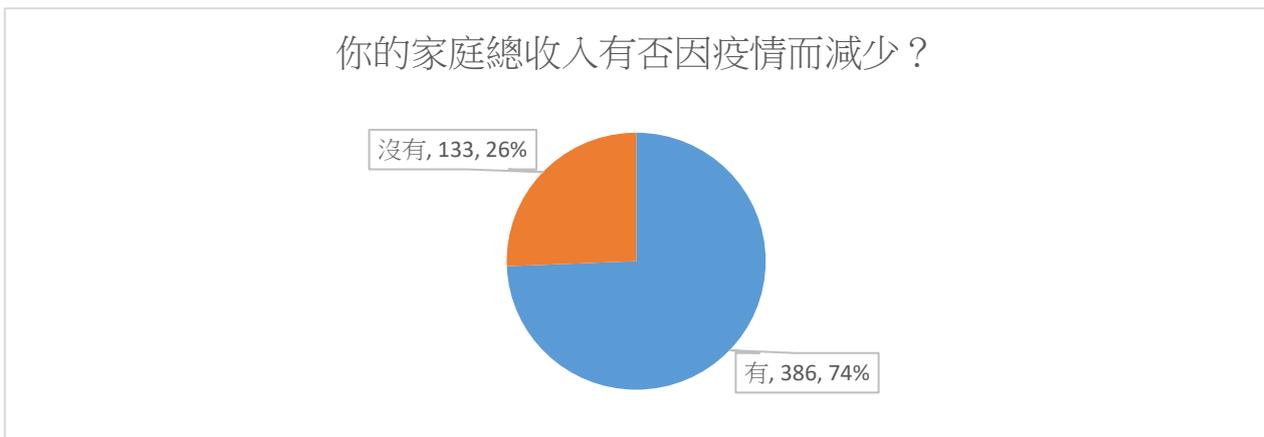
表六 住屋類型



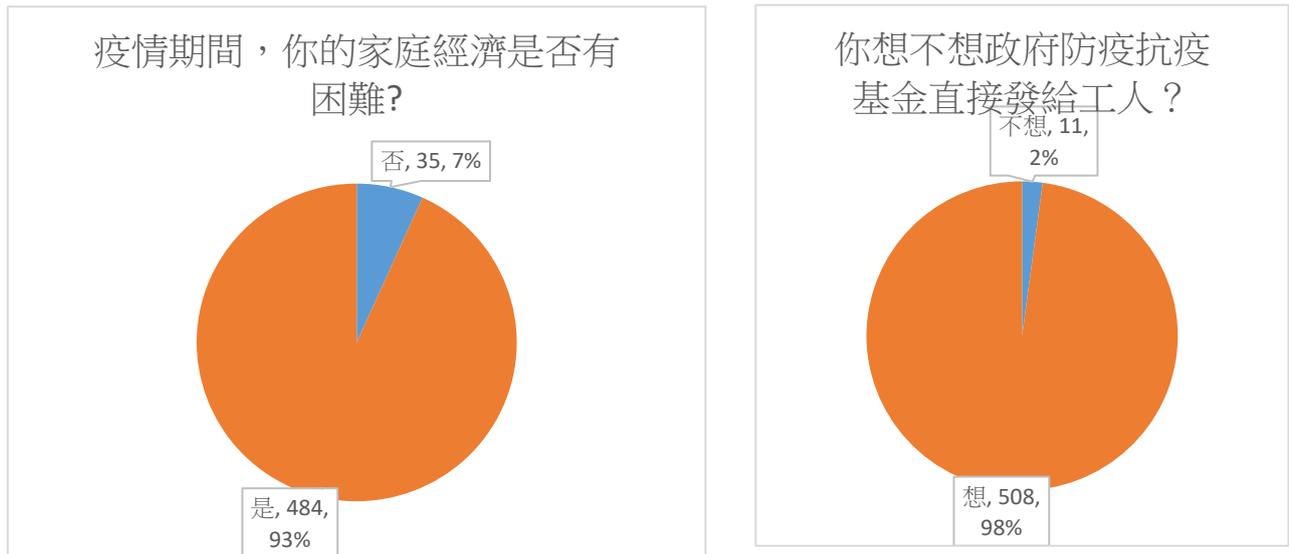
表七 私樓加租情況



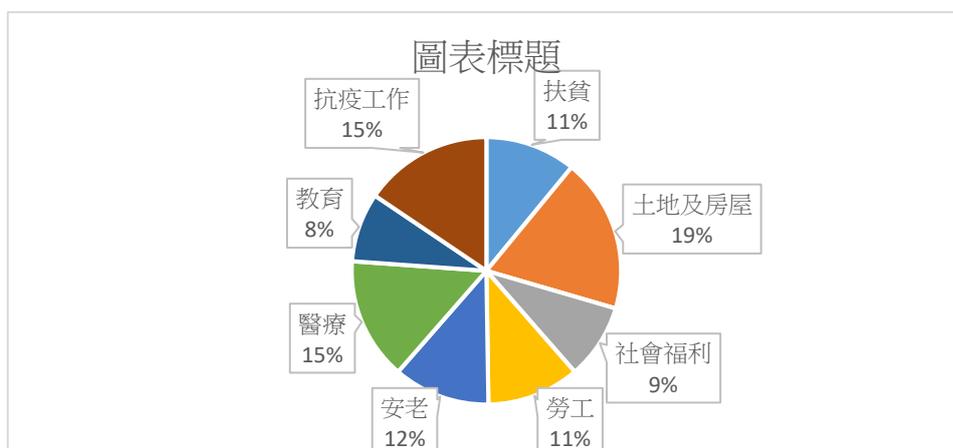
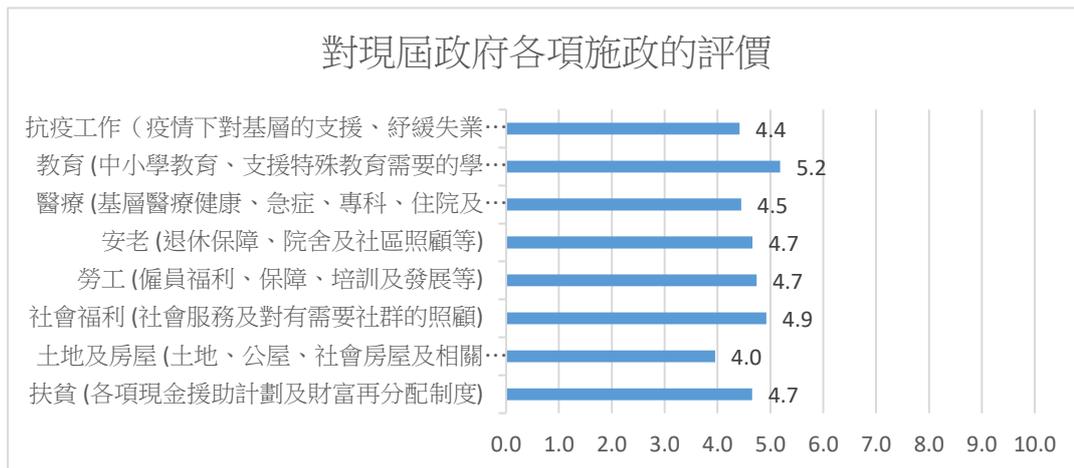
表八 疫情影響收入及就業情況



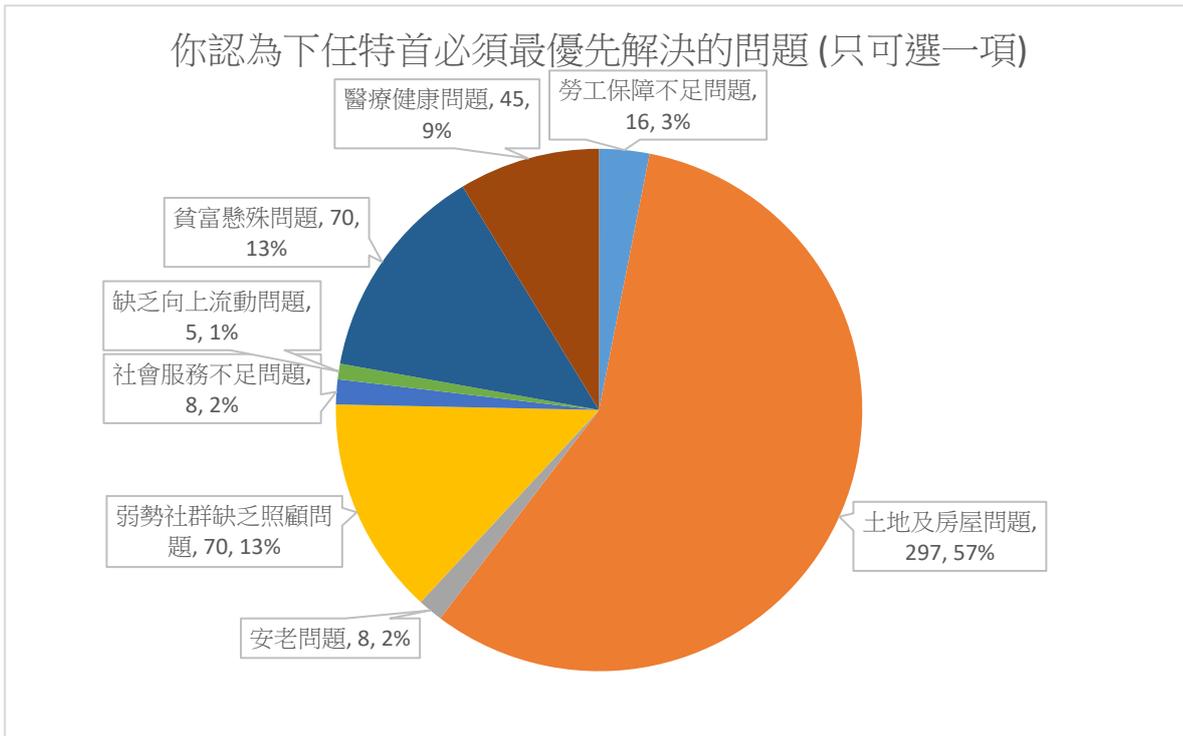
表九 經濟困難及基金受惠情況



表十 對現屆政府的評分



表十一對下任特首的訴求



若以受訪者對下任特首應該優先跟進的政策（最多五項）的回應數目作為準則，五項最應優先跟進的政策分別為：

