

基層《2025年施政報告》意見書

齊扶貧同富裕

惠基層建未來

香港社區組織協會(SoCO)、基層房屋關注會、
香港老人權益聯盟、新移民互助會、
關注精神復元人士權益會、
兒童權利關注會、在職貧窮關注會、中港分隔家庭關注會、
新青權利關注會、露宿者權益關注會、
病人權益協會、基層婦女就業關注會、
特殊教育子女家長關注組、長者健康關注組

就《2025年施政報告》
向行政長官李家超提交之意見書
(2025年7月)

「齊扶貧同富裕 惠基層建未來」 香港社區組織協會 就《2025年施政報告》 向行政長官李家超提交之意見書 (2025年7月)

1. 引言

香港社會已踏入由治及興的階段，在現屆政府引領本港經濟發展下，本港社會已踏向新的台階。行政長官在 2023 年施政報告中提出「拼經濟謀發展 為市民添幸福」、2024 年施政報告中提出「齊改革同發展 惠民生建未來」，強調要著力發展經濟、深化改革，從而惠及民生，提升市民幸福感。當中提出不少惠及民生的措施。過去三年，行政長官帶領現屆政府施政為民，在各政策範疇初步見成效，需要繼續大力推進，以徹底解決問題。本港經濟在復甦中，不少基層市民仍面對困境，當中包括：貧窮人士、二十多萬名床位、板房及劏房等不適切居所居民及弱勢社群期望政府制訂相應政策和服務，協助他們脫離困境。

2. 發展高質量經濟同時關顧基層勞工 提升市民幸福感

行政長官李家超將於 2025 年 9 月發表任內第四施政報告；過去三年，現屆政府積極透過各項政策和措施，帶領香港走出疫情，謀求經濟發展，增強經濟動能，目的是改善民生福祉，提升公眾幸福感。然而，基層市民持續面對通脹造成的經濟壓力，支援弱勢社群的服務尚待進一步完善；疫後的失業和就業不足情況雖有改善，但隨後很快出現個別行業失業率較高（例如：餐飲、零售、建造業均持續微升，其中餐飲服務活動升至 2025 年 1 至 3 月的 5.3% (2024 年 7 至 9 月: 5.2%)；住宿及膳食服務增至 5.0% (2024 年 7 至 9 月: 4.9%)；至於建造業亦增至 5.0% (2024 年 7 至 9 月: 4.4%)，經濟發展因國際局勢不穩，或因市況需求模式不同等，有些公司減省人手或面臨加租及業績未如期，面臨減省人手或關閉，亦有些公司輸入外勞，不少基層勞工反映受外勞影響，因年老或較高薪而被外勞取代，或原本很容易找兼職，現難以找工作。當局一方面要制定支援經濟及企業發展的措施，一方面要改善基層生活狀況，增強就業支援，停止就業不足行業的外勞輸入。為此，本會呼籲今年施政報告應以「齊扶貧同富裕 惠基層建未來」為題，在發展經濟之同時，顧及身處困境的基層市民及弱勢社群，保障基層市民及邊緣社群的福祉。

疫情過後，特區政府積極尋找經濟新增長點，雖然處於中美角力與國際地緣政治的夾縫中，惟香港仍力求改革、謀求發展。2024 年二十屆三中全會審議通過《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》，指出香港特區有三大重任，包括：(1) 充分發揮「一國兩制」制度優勢，鞏固提升香港國際金融、航運、貿易中心地位，(2) 支持香港打造國際高端人才

集聚高地，健全香港在國家對外開放中更好發揮作用的機制；(3)深化粵港澳大灣區合作，強化規則銜接、機制對接。

本會支持上述國策，認為本港需要繼續扮演「超級聯繫人」，經濟上尋求「引進來、走出去」的角色，亦要優化吸納專業人士來港機制；並進一步融合粵港澳大灣區，在人流、物流、服務等制度均完善對接，以求更好地融合國家發展大局，扮演好香港特區在國家發展中應有的角色、履行特區配合國家發展的使命。

2.1.增加中低階層收入 減低生活負擔

2024 年施政報告提出本港要「發展新質生產力」，本會認同香港在融入國家發展大局之時，除了完善八大中心發展外，確實要找出既新且高質量的生產力，進一步增強本港發展動能；更重要的是，在經濟發展之時，亦要增加顧及各行業多元均衡發展，更要注重如何讓基層勞工受惠，方能讓各階層感受到生活不斷改善，共同分享經濟發展成果。2025 年 3 月在北京舉行的人大政協兩會會議，當中亦提及「要推動中低收入群體增收減負」；作為國家的一份子，香港特區在發展經濟之時，同樣要思考如何扶助收入較低的群體，協助他們增加收入、減少經濟負擔；適時制訂切合香港社情的扶貧政策，達致共同富裕，惠及基層，創建未來。

2.2.財赤下優化資源效率 需確保弱勢福祉 研改政策減少貧窮

近年本港公共財政出現財政赤字，當局要求各政策局研究如何提升資源效能、減省不必要開支。為此，當局嚴控政府開支增長，並推行「資源效率優化計劃」，優化資源運用，審視資源分配和工作優次，並通過整合內部資源、精簡程序及善用科技，以更具成本效益方式為市民提供服務；然而，當局亦需要確保在改革中不會損害基層及弱勢社群福祉，同時應研究有何政策改善，可以減少貧窮及社會問題，又可以長遠減省政府開支或社會成本，例如：給基層兒童足夠教育資源，日後減省貧窮循環，早日批雙非單非父母以工作簽證來港團聚及工作，減少兒童貧窮問題及家庭問題。並為所有政策做貧窮影響評估，以免因政府政策而引致貧窮。

3. 發展不忘基層弱勢 六大優先關注面向

2025/26 年度財政預算案回應三中全會決議，強調本港做到「三個中心、一個高地」(國際金融中心、航運中心、貿易中心，國際高端人才集聚高地)的國策定位，縱使短期面對財赤，隨著未來數年經濟持續發展，長遠仍屬理想。計入發行債券淨所得，當局預期在 2028/29 年度恢復盈餘。因應未來樂觀的增長勢頭，2025 年屬行政長官在現屆政府的第四份施政報告，當局應訂立長遠可持續惠及民生的施政。在經濟發展的同時，當局亦應照顧市民福祉，尤其要著力強化對基層市民及弱勢社群的支援。為此，本會促請當局在《2025 年施政報告》中聚焦處理六大方面政策，建議如下：

3.1 施政面向一：扶助弱勢——主動識別弱勢社群 有系統加強持續社區支援

人口老齡化，社區中體弱長者或殘疾人士數目日增，在有限的公共資源下，當局應引入革新思維，善用現有人力資源及個案資料，發掘需要支援的長者及殘疾人士，建立中央名單及資料庫，有系統加強社區中對老弱殘疾人士支援。目前本港各區已先後成立關愛隊，關愛社區中的弱勢社群，當局應善用目前社會保障系統、公屋租戶資料及公營醫療系統的個案資料，識別社區中高危或有緊急需要的個案(例如：獨居或兩老的綜援長者個案、殘疾類別個案等)，務求更有效及精準地為弱勢社群提供支援服務。在公屋各樓建立居民的互助關愛隊，劏房則分街道，統合區議員及當區社會服務團體，分工有系統地提供支援。社署社會保障部亦應設立社工或與家庭受務中心互通，經社工識別特殊困難個案。

3.2 施政面向二：勞工政策——訂輸入外勞上限 助單/雙非家長來港團聚及工作減福利開支

當局自 2023 年 9 月起推行「補充勞工優化計劃」，容讓二十六個職位類別及非技術或低技術職位輸入勞工，包括：侍應生、初級廚師、售貨員、洗碗員、清潔工人、保安員、倉務員、渠工等。截至 2025 年 3 月底，補充計劃下申請輸入逾 10.7 萬名勞工，當中 7.8 萬是從事過往一般不得輸入勞工的職位類別；成功批出涉及 5.4 萬名新增基層外勞，當中 3.6 萬名涉及原不可輸入工種，輸入人數最多為從事餐飲業的侍應生(8,971 人)、初級廚師(6,172 人)、廚師(5,234 人)和售貨員(3,879 人)。事實上，個別行業如餐飲、零售等，已出現不只長假期，是恆常周末都人流顯得疏落，政府要在業界及旅遊界都有改善，以振經濟，不然估計相關人力需求將下滑。

政府公佈最新失業率上升至 3.5%，就業不足率升至 1.4%，為 2022 年 10 月疫情以來高位；失業人數上升至 13.6 萬人(2025 年 3 月至 5 月)，增加約 6,400 人；同期就業不足人數亦上升至 5.4 萬人。若深入檢視失業數率，當中以建築業、零售餐飲服務活動最為顯著；建築業失業率上升至 6.3%(當中的樓房裝飾、修葺及保養更上升至 8.1%)、零售業上升至 5.2%(當中餐飲服務活動升至 5.7%)。最新失業率上升已是一重要警號，預期未來本港中短期市道仍屬負面，當局應儘快檢討輸入外勞計劃，及早應變，避免本地勞工承受更沉重打擊。失業或就業不足將導致勞工及其家庭收入下跌，陷入貧窮或在職貧窮困境，長遠對社會發展及市民福祉構成影響。

當前各行業面臨困境，當局應儘快調整輸入外勞策略，訂立行業輸入外勞配額，精準設定輸入外勞上限，當局可考慮按工業或服務行業範疇設定指定限額，有助更精準輸入所需外勞，從而估算所需勞工限額。此外，更應加強巡查及執法，打擊僱主濫用計劃的情況，避免損害本地勞工福祉。長遠而言，當局須積極鼓勵本地勞工就業，優化職場待遇，加強培訓及提升企業應用科技應對人力需求，並增加向輸入外勞的僱主徵收向僱員再培訓局繳交的外勞徵費。此外，更要增加基層就業機會，結合善用各區文化特色旅遊活動，發展社區經濟。

另方面，對於中港單非或雙非方面，現時累積雙非兒童人數超 20 萬，父母亦達 40 萬，若這些雙非家長內地無子女，香港出生的子女達 18 歲，家長等至 60 歲即可透過單程證中的無依靠父母來港投靠成人子女類別來港，這無疑對香港未來的人口結構和福利負擔構成隱憂。當局應儘快統計相關數據，提早讓家長們有序以工作簽證形式，來港團聚及工作，既可減少輸入外勞，刺激內部經濟需求，亦減少社福福利開支，以收一政多益之效。

其他相關建議：

- 開發新經濟增長點，發展地區文化及旅遊產業，包括資助舊區市集發展及建立形象，資助各區推行地區文化特色旅遊活動，並針對基層勞工提供相應就業職位；
- 完善再培訓計劃，為有經濟困難的基層勞工提供指定行業的在職培訓和考牌津貼；
- 進一步改善託兒服務，學校託管至少需覆蓋星期一至五至下午 7 時，並按需要提供延長服務和星期六、日託管，釋放婦女勞動力以增加市場的人力資源供應；
- 全面檢討優化補充勞工計劃及其他輸入外勞計劃，避免打擊本地勞工就業；
- 增設工作簽證助團聚及家庭脫貧。與中央政府商討，參照非本地畢業生留港就業安排，先就「中港分隔單親」人士(即子女港人，其中一方家長是港人但已去世或離棄，一方家長是內地居民)，增設一類工作簽證，讓這類現時不合單程證資格，日後 60 歲合資格申請無依靠年老父母來港投靠成人子女的單程證名額的單親家長憑增設的工作簽證早些來港工作，並在工作

七年後可獲發永久居民身份證，既可以照顧家庭，又可以工作增收入，即時助家庭脫貧及增加社會勞動力。

- **檢討單程證政策**，協助新來港人士盡快來港定居，檢討單程證各類別名額，以家庭需要計分，令急需團聚家庭儘早團聚。

3.3 施政面向三：房屋政策——立法規管簡樸房 完善安置政策 取締籠屋時間表

在處理不適切居所方面，本會樂見政府立法規管劏房，並訂立簡樸房制度。隨著兩萬餘個過渡性房屋單位及三萬間簡約公屋單位相繼落成，某程度上能為部份現居於不合乎簡樸房規管要求(如：面積少於八平方米的單位)的住戶提供另類住屋選擇。然而，因應立法規管後劏房改裝成簡樸房，經營者成本大增，改裝成本將轉嫁至租戶身上，對於經濟能力較低的住戶而言，只能下流至床位/籠屋等居住環境更惡劣居所。至於其他合乎簡樸房規管的劏房單位而言，因市場出租單位減少，租金有機會上調。

為此，簡樸房立法規管，應要有完善的安置政策，政府亦應設置專責部門，為公眾提供一站式服務，包括簡單查閱劏房資訊查詢、租客及業主的諮詢、轉介服務、處理舉報等，並以各區的劏房數目按比例決定各區辦事處的數目，以應付租戶需求。長遠而言，政府應引入最低人均居住面積的概念作規管，規定登記後的簡樸房單位最多可居住人數，或以一人及家庭區分，保障基層戶的最基本住屋活動空間。在取締籠屋/床位方面，目前《床位寓所條例》規管 12 個或以上的單人住宿床位，但持牌床位環境仍很不人道，政府以「已有法例，所以不納入簡樸房規管」的說法言不成理，應訂立取締不人道的床位/籠屋淘汰時間表，以簡樸房為最低住屋標準。此外，因應簡約公屋相繼落成，過渡性房屋單位亦要重新定位，放寬過渡性房屋的申請資格，增加乙類(即申請公屋少於三年或有迫切住屋需要住戶)申請比例，增加丙類申請，以讓困難，但又未能即時申請公屋的居民，例如：文件未齊，或家中成人是雙程證的兒童/青少年、收入少少超額的基層勞工等。由於非所有劏房住戶能搬離劏房，當局應儘快研究立法規管起始租金，避免私樓租戶持續承受高昂且難以負擔的租金。

其他相關建議：

- 訂立「劏房最低標準」規管劏房，規管包括單位人均面積 5.5 平方米 (二人或以上住戶) 至 7 平方米 (一人住戶)，同時安置受影響住戶，並設立消滅劏房及取締籠屋 (床位) 時間表；
- 立法訂立劏房起始租金，租金水平為不可超出單位原來差餉租值的 120%；

- 恢復現金津貼試行計劃，集中資助租住床位、板房、劏房及過渡性房屋的輪候公屋居民，並將受惠對象擴展至非長者單身人士；
- 加快公屋及簡約公屋的興建，持續發展土地；
- 放寬入住過渡性房屋的申請資格（包括：輪候公屋少於三年人士、因各種原因而未有申請公屋，但符合經濟審查的低收入住戶、收入僅僅超出申請入息限額的不適切居所住戶、家長是雙程證的家庭、以及其他弱勢社群等）。
- 全面檢討市區重建策略，檢討市區重建局角色，確保儘快落實中部水域人工島的土地供應策略，確保有足夠土地應對市區重建的土地需求。

3.4 施政面向四：醫療政策——優化公營醫療收費減免機制

醫務衛生局2025年3月公布公營醫療收費改革，涵蓋三個主要範疇，即：改革資助架構、減少浪費濫用、加強醫療保障。改革提出的新收費包括：急症室第三至第五類別收費加至400元、倍增各項住院、門診、藥物等收費、新增非緊急放射造影及病理檢驗服務收費……等等。雖然當局強調收費改革並非單純調整收費價格，但對市民而言，仍然是比較新舊收費。新收費高出現時水平數以倍計，加幅甚高令市民難以接受。經濟困難的基層市民及醫療開支較大的中下層長期病患者，對新收費更是非常憂慮，擔心難以負擔醫療費用，要求降低格價及改善現時的「減免機制」申請條件及程序。

為此，醫務衛生局及醫管局應就改革作公眾諮詢，廣納民意，減低加費幅度，同時需要改善公營基層醫療服務，如增加家庭醫學診所、社區護理服務、夜間門診等，急症室的求診者，一旦確定非緊急，應轉往門診，及退回全費，並要大力改革豁免機制。並應增加醫護人手，縮短專科輪候時間，大力拓展及增加中醫服務，將中醫納入減免機制。

政府應按以下建議完善「減免機制」，確保基層市民及中下層長期病患者無需擔心醫療費用，安心治療，以貫徹公營醫療政策目的：「確保市民不會因經濟困難而無法獲得適當的醫療服務」，建議包括：擴闊自動醫療豁免對象，包括：領取長者生活津貼長者、在職家庭津貼受惠人、理順及簡化「減免機制」申請程序，發出的減免證明書最短期限應不少於一年、延長期期限同樣應不少於一年；透過電子化程序，讓申請人於網上遞交申請文件及以電子身分簽署聲明等，使申請人在無需會見「減免機制」審批職員下，可更方便取得減免證明書、如申請人未能循「經濟因素」獲批減免，社工應體恤申請人的困難，以「非經濟因素」積極協助（例如：病人因提早領取強積金醫病而超出資產上限），務求盡量批出減免，減輕病人經濟壓力、每人每年

醫療開支封頂應加一層5千元。另外，現時不少基層不懂申請或不知有「減免機制」，當局應多作宣傳及主動轉介申請，並理順及簡化申請程序。

3.5 施政面向五: 社會福利——長遠規劃社福服務 回撥購置社會福利處所資源支援前線服務

社會福利涉及各項弱勢社群福祉，既要有短期支援服務及措施，亦需要有長遠社會福利服務規劃。政府應有類似社會福利白皮書制度，有助政府及民間定期就社會福利發展的目標及策略提出具體方向，每五年計劃亦有效監察各項目標的落實情況。縱使社會經濟及需求出現轉變，社會亦需要常設適期性的規劃及監察機制，若社會需要產生較大變化，當局可將五年計劃改為三年計劃，以增加服務指標的彈性及靈活性。政府必須在各項社會服務及發展方面訂立長遠規劃策略，並在財政支援、人力資源發展等方面作出長遠規劃及承擔，才能真正見效。當局應重啟社會福利規劃工作，制訂社會福利白皮書/意見書並諮詢業界、服務使用者及公眾人士，以完善人手及服務資源的長遠規劃，回應各項社會轉變所帶來的挑戰(例如:人口老化、家庭核心化、離婚率上升、幼兒照顧服務需求增加等等)。此外，當局更應定期檢討社會福利及服務的目標、需求及規劃，並每年公布未來五年服務與資源分配的滾動趨勢發展。

值得一提的是，社署於2020年前獲撥款200億元作購置物業用作社福用途，然而截至2024年年底，署方僅用2.4億元。雖然當局表示相關開支額度列明只可用作購買物業，不能改撥給社福機構，惟未有適時善用珍貴公眾資源。為此，當局應儘快全面建議回撥購買用地的款項，撥入至現存社會福利服務資源，以應對社會福利服務開支削減後持續的服務需求。

3.6 施政面向六: 扶貧政策——完善各項扶貧計劃 深化精準扶貧策略

當局應完善各項扶貧服務/計劃，包括: 關注弱勢社群的身心及精神健康，支援有需要人士、加強支援有需要的長者、殘疾人士及其照顧者、支援弱勢家庭同青少年、強化家庭功能及鞏固家庭關係，以及建立社區網絡及發展社區資本。

2023年全港共有955,500名18歲以下的兒童，當中215,000名兒童生活在住戶入息中位數一半以下的貧窮家庭，大部分的弱勢家庭兒童面對多項資源匱乏因素，而生活匱乏影響其身體與心理健康，而弱勢因素累積愈多生活品質和精神健康愈差。在家庭弱勢變項方面，空間匱乏最易讓兒童陷入生活匱乏（如在劏房居住的受訪兒童及青少年有高36.4倍的機會跌入高匱乏組），其次制度性邊緣處境（如新移民群組高2.9倍和雙程證家庭高2.3倍），教育與照顧壓力（如特殊教育需要群組高2.8倍）匱乏對兒童是否進入匱乏群組有顯著影響，均屬弱勢兒童處理

生活不平等的結構性風險因素。這些風險因素一旦累加，多元匱乏情況便更趨嚴峻；這樣不單增加兒童成為高匱乏群的風險，其難以從制度支援中脫貧，陷入長期貧窮的境況。現屆政府強調精準扶貧，除社區客廳等針對劏房兒童的服務外，相信有必要透過政策及服務，兼顧其他具有以上匱乏風險因素的弱勢家庭及其兒童，提供相應經濟支援和服務。

其他相關建議：

- **深化精準扶貧策略**，就幫扶的貧窮組群（單親家庭、劏房住戶、獨居或兩老長者戶），將扶貧項目：社區客廳、共創明天、學校托管、關愛隊等，加入個案管理，深度及全面、聚焦支援家庭，以達致脫貧，並持續發掘新的貧窮組群；
- **檢討基本生活開支研究**，檢討綜援津助水平，並引入綜援受助人就業儲蓄計劃，增強綜援戶的脫貧與防貧能力；
- **大量增加託兒、功輔及活動三合一的學校託管服務**，增加長者及病患者照顧服務，釋放本地勞動力及增加基層就業自力更生的能力，亦加強老幼的照顧及支援。
- **增加學生學習津貼/學生資助**，及擴闊內容涵蓋補習、興趣班等有關升學/學校的要求支出