



探究貧富分化的深層次原因 (下)

香港中華廠商聯合會會長黃友嘉博士

除了上周所討論的堅尼系數以及勞工在國民收入中所佔的份額之外，低收入人口數目及其佔就業人口的比重亦是反映貧富差距的另一個指標。在 2001 年至 2009 年期間，每月收入低於 6,000 元的人數佔香港就業人口的比重(以有關年份的第三季度為準) 從 17.2% 上升為 18.2%；亦就是說，每月收入低於 6,000 元的人數從 56 萬人上升至 63.6 萬人，多了 7.6 萬人。

「輸入型」低收入人口

必須留意的是，香港每年都接受平均約五萬名持單程證來港的內地人士；這部分新移民除了增加本港的勞動力整體供應之外，更因為與本地原有就業人口存在顯著的「異質性」而可能帶來「輸入型」低收入人口，導致本港收入分配格局出現結構性扭曲。統計處 2007 年發表的主題報告指，十五歲及以上內地來港定居未足七年的人士中，教育程度為初中或以下的佔了 64.3%；他們的每月主要職業收入的中位數祇有香港工作人口的六成，每月少於 6,000 元者佔了 43.6%。調查還發現，內地來港人士的居港年期亦不影響他們的收入情況，在港定居年期越長，並不代表每月收入中位數會越高。

不妨做一個簡單的概算，2001 年第四季至 2009 年第三季這 8 年間持單程證來港的 15 歲及以上內地人士約為 26.9 萬人，保守估計他們當中只有 7 成在香港常住，再以 45% 的勞動參與率計算，則這些內地新移民為本港注入了 8.5 萬名的勞動力；他們當中，估計有 3.7 萬人的每月收入不超過 6,000 元，佔了同期這一收入組別新增人數的 48.6%。換句話說，如果扣除內地新移民的因素，則本港低收入人口數目上升的情況會明顯緩和，數目可減少將近一半。需要強調的是，本港勞動人口中教育程度中三或以下所佔比例本來已高達 29%，再加上為數不少新增持單程證來港人士，令基層勞動人口進一步膨脹，這是社會必須共同正視的難題。

緩解貧富分化須靠政策組合

筆者引用和解析多個統計指標，是希望藉此闡明，貧富差距擴大是一個慢性發展的中長期趨勢，亦是近年在許多發達國家出現的普遍現象，它牽涉到諸多複雜的因素，與人口結構、移民政策、產業轉型乃至區域與全球經濟發展模式的轉換等，均有盤根錯節的聯繫。對於

貧富差距擴大，不能簡單將之歸咎於施政失誤，亦不可寄望於採用一些零星的政策就可速戰速決。在正視問題的同時，本港亟需在全盤考慮和系統化分析的基礎上，制定長遠策略和橫跨多個領域的政策組合。

近期討論得沸沸揚揚的最低工資立法有望紓緩在職貧窮。但最低工資具有「雙刃劍」效應，部分工人收入得以改善的同時，亦可能會造成部分職位流失。世間沒有十全十美的政策；若以相對少數職位流失的代價換取數以十萬計的基層僱員即時加薪，未必不是一個可以接受的政策選擇。考慮到受影響者往往是競爭力最弱的邊緣人士，他們失業後轉投其他行業的難度相當大；故最低工資須有配套的福利政策相輔相成，才能將負面影響減至最低。

根據 OECD 的分析，政府主導的扶貧手段主要有兩道「板斧」，即以社會援助和社會保險為主的轉移支付，以及醫療、教育和住房等方面的公共服務。本港的社會福利開支在過去十年增加了 49%，遠高於政府經常開支的 26% 增幅；在 2010/11 年度，17.3% 的政府經常開支撥予社會福利，當中的 71% 是用於綜援和公共福利基金。可見，本港在轉移支付方面其實已投入不少，而且未來還可能會有較大幅度的增長。

以協助困居戶為政策切入點

比起轉移支付，提供包括醫療、教育及住房的公共服務對收入分配的影響需要較長期才能見效，但在某種程度上更能標本兼治。香港的醫療水準已達世界領先水平，市民一直都享有價格低廉的優質公共醫療服務；而根據聯合國的「人力發展報告」，在 2000 至 2007 年間香港政府開支中，教育所佔的比重為 23.2%，遠高於不少 OECD 國家，例如美國的 13.7%、英國的 12.5% 和日本的 9.5%。在 2010/11 年度的財政預算案中，政府經常開支分別有 22.7% 和 16.1% 用於教育和衛生，而房屋開支僅佔 4.3%；相對而言，後者或許應有較大的改善空間。

香港近年樓價飆升，居大不易，引起社會對青年和中產階層上樓難的關注；政府亦承諾就樓市政策開展諮詢。以居住條件而論，處於社會最低層的當屬那些棲身於籠屋、板間房、套房或臨時居所的「困居戶」。香港工商專聯 2008 年的研究發現，這類住戶約有 3.1 萬家，主要聚集在油尖旺、深水埗和九龍城等老市區，居住環境惡劣，住客中年邁者和新移民的比例均相當高。筆者認為，是否復建居屋和協助市民置業或需從長計議，但如果政府為這些困居戶早日遷徙而改善居

住條件，相信應不具爭議性，亦可直接改善貧困家庭的生活。

許多文獻證明，增加工作機會和工作福利(Welfare-in-work)有助於減少貧窮和紓緩收入差距。透過進一步拓展內地居民「自由行」以及推動香港與深圳等珠三角城市的「同城化」來促進旅遊相關行業的發展，無疑是目前能夠增加低學歷勞工就業機會的一個最直接途徑。但更基本的問題是，一向奉行「大市場，小政府」的香港過去都較少以政策傾斜或直接投入推動經濟發展；這種取向與鄰近國家和地區形成強烈對比。無論是從擴闊產業根基，還是從擴大就業和緩解貧富分化等角度來看，如何為香港經濟開啟更多的增長點已是一個刻不容緩的政策議題。

(註：本文已登於「明報」2010年6月17日「筆陣」專欄)