

# 機會之都？！

## —香港中產萎縮研究報告

行政摘要

公共專業聯盟  
2008年7日

# 公共專業聯盟

## 機會之都？！ —香港中產萎縮研究報告 短版本

### I. 前言

1. 近年香港中產階級組織的冒起及針對社會時弊積極發聲，並能夠在社會上獲得廣泛認同，反映一種不安甚至不穩定的因素已由社會基層蔓延至中產階層。「人望高處」，但對本港大部份人來說，晉身中產階層或維持已有的中產生活方式是比較務實的期望。社會流動，特別是向上社會流動的重要性，是不亞於改善弱勢社群的基本生活的，特區政府對此責無旁貸。

2. 近期通脹壓力瀰漫全城，使經濟成果分配的矛盾更形尖銳化，特區政府未能主持公道，是近日民望下降的原因之一。

— 本港近年經濟復蘇，本地生產總值連年上升，連續幾年高於 6%。然而，本港就業人口平均報酬在 2001 至 2006 年間按年增幅在 1.5% 至 4.5% 之間(2006 年價格計算)，明顯地低於本地生產總值的增長幅度，商界的總資本回報的整體表現也遠優於就業人口平均報酬，前者在 2004 及 2005 年的增長率更達到雙位數字；

— 就業人口平均報酬在經濟衰退的歲月雖然維持升勢，但與失業率走勢基本上呈平衡狀態，也就是說僱員報酬在個別年份錄得較高升幅相當部份是裁員縮減人手的結果。舉例來說，2003 年本地生產總值只上升了 3%，就業人口平均報酬卻較上年增加了 4.5%，但當年的失業率也是近年最高的 7.9%，有力地說明僱員報酬增加間接是僱員基數減少的結果。

3. 公平回報，才符合社會公義；社會流動，人民才有希望。特區政府需要為香港創造願景，讓市民擁有夢想。社會流動是社會的深層次問題，要有效促進社會流動，在考慮相關政策時必須下決心作出根本的改變，才能收立竿見影之效。

### II. 背景

4. 過去幾年，本港部份中產人士確實面對嚴峻的經濟危機及身份危機，其間反映的不是個別階級的問題，因為他們是社會上抗逆力較強的一群，其景況尚且如此不堪，低下階層的情況勢將更為惡劣。

5. 政府統計處 2007 年初公佈的數字顯示：月入少於 1 萬元住戶數目由 1996 年的 44.2 萬戶增至 2006 年的 62 萬戶，10 年間由佔整體住戶的 23.9% 增至 27.9%。月入 1 萬至 4 萬元的中等收入階層住戶，則由 61.2% 下跌至 55%。4 萬元或以上的高收入家庭比例，也由 15% 增至 17%。<sup>1</sup>這組數據有力地說明整體社會流動的形式出現逆向趨勢，社會下層人士的數目不跌反升，中產階層較多向下流而非上移，貧困階層愈形擴大。

6. 本港學術界就港人主觀階級認同的調查結果顯示，在 2006 年，認為自己屬於中上層階級、中層階級或中下層階級的受訪者佔總受訪者的比例較 1997 年時分別減少了 1.9%、7.3% 及 1.5%，認為自己屬於下層階級的受訪者的比例卻增加了 10.3%。

7. 從社會流動的角度而言，中產階級萎縮不單是部份原來屬於這個階層的人士社會經濟狀況轉壞，同時反映低下階層上進無門，向上社會流動的途徑受到窒礙。

### III. 文憑何價－副學士的學業成本與家人的負擔

8. 專上教育的成本相當昂貴，若由個人以舉債方式支付有關費用，會使舉債者在畢業後頗長一段時間承受沉重的壓力。副學士畢業生薪酬普遍較低，2007 年入職時平均月薪只有 9,100 元，償還千元以上的貸款及利息會相當吃力。這批高學歷人士所面對的不是溫飽問題，而是他們有多少可支配收入的問題，具體而言是教育投資的回報是否合理的問題，及這批「準中產人士」能否名實相符地過中產生活。

9. 專上教育開支的負面影響不限於貸款的學生，他們的家人可能承受更大的壓力，這個問題主要發生在中產家庭。月入 19,000 元或全年收入為 20 萬元的三人家庭已不會獲得助學金和低息貸款，部份子女的學費及生活費相信會由家長支付。副學士學生每年的學習及生活開支接近八萬元，<sup>2</sup>對於月入兩至三萬元的家庭，是相當吃力的。

### IV. 此路不通－低學歷青年人、新來港人士和少數族裔三類弱勢社群的情況

10. 本智庫認為低學歷青年、新來港人士和少數族裔三個社群的失業率偏高、工作收入偏低、部份正過著貧困的生活，依賴政府救濟，部份則處於貧窮邊緣，

<sup>1</sup> 政府統計處：《2006 年中期人口統計－簡要報告》，表 25，2007 年 2 月，62 頁。

<sup>2</sup> 專上學生貸款計劃規定的學費助學金上限為 58,270 元、學習支出助學金上限為 3,090 元及生活開支貸款上限為 35,670 元，可視為副學士學生就學一年的基本開支：參看學生資助辦事處網頁，〈<http://www.sfaa.gov.hk/tc/schemes/fasp.htm>〉

但跟長者及傷殘人士比較，他們是較有能力，有條件自力更生的，因此必須讓他們活在有希望的日子裏，使他們可以憑個人力量脫貧，進而可以向上社會流動。

## A. 低學歷青年

11. 過去幾年，本地生產總值有可觀的升幅。在 2007 年，15 至 19 歲組群的失業率仍高達 19.8%，20 至 29 歲組群的失業率也較整體失業率高約一個百分點。在 2001 至 2006 年間，年齡介乎 15 至 24 歲的待業待學人數一直維持在兩萬人以上的水平。

12. 即使是「有工做」的一群，部份青年的薪金回報相當微薄。在 2006 年，15 至 24 歲的青年人中，超過 8 萬人的月薪少於 4,000 元，人數較 1996 年時增加了一倍多，他們能否利用這份薪金自給自足，達致經濟獨立，頗成疑問。部份年青人薪金水平偏低，與他們從事「服務工作及商業銷售」或「非技術工作」行業有關。

13. 低學歷青年在社會階梯上向上提升的機會有愈來愈窄之勢。在全球化及知識型經濟的影響下，香港整體社會對學術能力的重視程度變本加厲，學校教育制度更加「學術導向」及「職業導向」。特區政府提供 12 年免費文化學校教育及高中職業培訓的選擇，未必能照顧學術能力欠佳學生的情況，這些學校也忽畧啓發及培養學生潛能的重要性。另一方面，家長擔心子女縱使在體藝方面有所表現，但對工作前途毫無幫助，擔心日後「搵唔倒食」，同樣漠視子女體藝方面的才能，也限制了青年人的發展。

## B. 新來港人士

14. 新來港定居未足七年人士(以下簡稱新來港人士)中不少是憑個人努力養活家庭的，然而他們的薪酬遠遜全港工作人口。

- 在 2006 年，70.5% 的新來港人士的每月主要職業收入少於 8,000 元，比例上高於全港工作人口一倍。
- 每月主要職業收入中位數方面，新來港人士在 2006 年只有 6,000 元，遠低於全港工作人口的 10,000 元。
- 有關新來港人士在港工作愈久，工作收入相應增加的想法與事實不符。2006 年，內地來港定居 5 年但少於 7 年的人士，有 71.4% 的月薪少於 8,000 元，比例上略多於來港 1 到 3 年認識，但低於來港 3 到 5 年人士。
- 新來港人士中，受聘擔任「服務工作及商店銷售人員」或「非技術工人」的各佔三成。

15. 簡單如語言溝通，往往是新來港人士普遍面對的問題。一個在 2006 年進行有關新來港人士需要的調查顯示，23.8%的受訪者表示只略懂甚至不懂廣東話<sup>3</sup>，據此推算，全港約有 4 萬多新來港人士面對相當程度的語言溝通障礙。

### C. 少數族裔—巴基斯坦、尼泊爾人

16. 少數族裔中的弱勢社群，主要屬於巴基斯坦、尼泊爾裔。相當數量在港居住的尼泊爾人和巴基斯坦人的中英語文能力，未達到與本港主流社會有效溝通的水平。2006 年中期人口普查顯示，只有 13.5%的尼泊爾人和 22.4%的巴基斯坦人使用廣州話或英語作為慣用語言，使人擔心他們在本港的溝通能力。

17. 就讀於公營學校及直接資助計劃學校的少數族裔學生，他們升讀大專學校的機會，遠不如香港一般學生。在 2006/07 學年，只有 6 名在公營學校及直接資助計劃學校就讀的少數族裔學生考獲大學資助學士首年學額，情況令人震驚。<sup>4</sup>融樂會指出，少數族裔應付中國語文課程面對極大困難，是導致學生無心向學及難以升讀大專的主要原因。

### V. 創業難與中小企數目萎縮

18. 香港是否具備理想的創業營商環境，及中小型企業能否蓬勃發展，直接影響社會流動的管道是否通暢，這對低學歷人士尤其重要。種種跡象顯示，近年本港中小企的生存條件愈形困難，除了高度競爭的市場環境外，政府的角色及公共政策也造成不少負面影響。

19. 特區政府在構思公共政策時，往往受「方便管理」及「管理至上」的心態及思維方式影響。另一方面，近年流行的新公共管理模式強調經濟效益，經常應用商界及市場的價值和手段在公共行政管理之上，及視改善管理為處理問題成敗的關鍵所在。影響所及，個別公共政策原來複雜多元的政策目標遭簡單化，形成管理手段凌駕政策目標的局面。

### 公屋商場租賃政策

20. 房屋委員會過去營運商業樓宇的表現強差人意，備受詬病，故近年積極謀求改善。在新的商業樓宇營運文化影響下，公屋商場的租賃政策出現變化。幾個

<sup>3</sup> 政府統計處，《主題性住戶統計調查報告書 - 內地來港定居七年以下人士的需要》，48 頁。

<sup>4</sup> 2006/07 學年，就讀於公營學校及直接資助計劃學校的小一至中三少數族裔學生約 4500 人，平均每級約有學生 500 人；據此推算，500 名學生才有 6 人能夠考獲大學資助學位，比率略高於百分之一。資料來源：教育局，〈為非華語學生(包括少數族裔學生)提供教育支援措施的進展〉，2008 年 6 月 12 日，立法會 CB(2)2164/07-08(02)號文件。

新建成的公屋商場的特色如下：

- 「一邨一店」：每類店舖原則上只有一家，差不多都是獨市經營；
- 「一店獨大」：盡量開設大型甚至超大型超級市場，佔商場的三成甚至 7 成的樓面面積；
- 不設街市檔位，鮮魚肉菜的供應也由超級市場包攬；
- 欠缺小型舖位；
- 連鎖式店舖或大集團壟斷超級市場、快餐店、便利店等供應市民生活基本需要的業務。

21. 簡言之，房屋委員會的新商業樓宇政策對社會流動的負面影響可概括為三個方面：高消費，公屋居民在基本生活消費方面被迫與其他階層看齊，難以節省生活開支；低工資，屋邨範圍缺乏就業機會，壓低工資水平；及創業難，缺乏藉營商達至向上流動途徑。

### 小販管理政策

22. 長期以來，政府及兩個前市政局對小販基本上持否定態度。政府有關小販政策檢討的文件終於出台，始終維持固定攤位「小販牌照總數不變」及取締流動小販的政策，及對籌辦露天市集採取被動配合的立場。<sup>5</sup>問題是截至 2008 年 3 月 31 日止，整個新界區只有 248 個固定小販牌照，持牌流動小販 261 個，新界地區不容增加小販，卻叫人費解。

23. 「管理至上」原則推演到最大限度時，是一切予以禁絕，或不容繁衍，「街道漂白化」政府寧願市民領取綜援，也不開放小販政策，所謂「以民為本」的施政理念，在以割裂方式處理的施政體系之下，失去其指導性地位及作用，反而被低層次的管理原則所掩蓋，宏大的管治理念只是徒托空言。

### 「管理至上」與「方便管理」管治形式下的營商環境

24. 其他例子還包括：

- 特區政府自 2002 年以來便沒有再舉行私人教車師傅發牌考試；
- 市區重建局只顧收地，不關心商戶取得賠償後會否重新開業，也不介意舊式行業式微。

---

<sup>5</sup> 參看食物及衛生局及食物環境衛生署：《小販發牌政策檢討》，立法會食物安全及環境衛生事務委員會討論文件（立法會CB(2)2147/07-08(03)號文件），2008年6月。

## VI. 建議

### 整體原則

25. 社會環境對階級流動是否有利，固然取決於多方面的因素，然而特區政府掌控了龐大的公共資源、制訂各式各樣的條例及規則的權力、遍及各個範疇的政策工具，甚至可以在某程度上影響個人以至社會財富分配等，是有能力塑造有利社會流動的環境的。故此，我們建議特區政府在制定政策措施時，應盡量符合以下幾個大原則：

- 讓青年人、基層人士，甚至弱勢社群有機會向社會上層流動；
- 減輕個人及家庭教育負擔，俾能累積財富；
- 提供有利中小企營商環境，讓低學歷人士有機會創業致富。

### 全面檢討副學士教育資助政策

26. 副學士資歷未必能大幅提升學歷持有人的薪金，學業支出可能對個人以至家庭造成沉重的財政負擔。副學士教育資助政策尚有多處值得批評的地方，包括：

- 特區政府只資助約 18% 的學生攻讀大學學位，副學士需自費完成課程，明顯的對他們不公平；
- 專上教育除了為學生個人增值外，也增強了本港人力資源的競爭力，政府因此有責任分擔部份費用；
- 特區政府應以實際行動支持學生提升學歷，而非「口惠而實不至」，何況「教育是投資」是特區政府信守的原則呢！

27. 本智庫認為，特區政府應馬上檢討副學士教育資助政策，具體檢討範圍如下：

- 考慮增加政府對院校的資助範圍，以進一步提高其教學效益及減輕學生的負擔。
- 政府應向自資專上教育課程畢業生發還半數學費，作為對他們自我增值的具體肯定，發還的方式可考慮在他們畢業後代為償還政府貸款，以減輕他們的還款壓力。

28. 有關短期措施的建議主要考慮到政策檢討可能曠日持久，緩不濟急，因此希望特區政府基於金額較少而盡速上馬；有關建議如下：

- 刪除向貸款學生徵收風險調整系數衍生的利息：特區政府每年會少收利息約五千萬元；
- 豁免免入息審查貸款在學期間的利息，畢業後才開始計算；為鼓勵畢業生及早償還貸款，我們不反對逐年增加息率至市場水平。特區政府減免有關

利息後會少收約五千萬元；<sup>6</sup>

- 向不獲發助學金副學士學生的家長提供子女專上教育免稅額，款額每年八萬元。特區政府檢討專上教育後，若決定向學生提供其他實質支援，可取消該免稅額；
- 豁免申請免入息審查貸款的行政費用。

### 「一人一體一藝」

29. 「一人一體一藝」是指培養每個學生對一項體育活動及一門藝術科目的興趣。有關倡議並非新生事物，本港教育界對此相當熟悉，目前主要是以課外活動的形式進行。本智庫認為，全面在學校教育中落實「一人一體一藝」的目標，真正培養多元潛能，將可以為學術能力欠佳人士開拓一條就業甚至是向上社會流動之路。除了教育及個人發展方面的好處外，整個政策的關鍵是能否符合可持續性的目標，更具體的說法是能否透過掌握體藝技能「搵兩餐」：

- 體藝技能的培訓主要由學校負責統籌，演藝體育界的教練導師任教，由於學生數量龐大，教練導師的需求自然大增，今天的學生明天將成為教練導師，將可以逐步發展為本港的重要行業之一；
- 當個人建立了對個別體藝項目的興趣時，自然會增加有關方面的消費，及推動本港文化藝術的發展；
- 本港市民在體育藝術方面素質的提升，可以為創意行業儲才及促進其發展，反過來會創造就業。

### 非華語學生的中國語文政策

30. 我們基本上贊同融樂會為非華語學生爭取另設中國語文課程的訴求，包括：

- 教育局須制訂「中文作為第二言語」的語文教育政策，為非華語學童學生度身訂造一套專門中文課程；
- 為非華語學童制定階段性的評估與考核指標；
- 教育局資助編寫及出版專門的中文課本及教材；
- 為所有錄取非華語學生的學校提供額外的財政及人手的支援等。<sup>7</sup>

<sup>6</sup> 按照三項免入息審查貸款計劃的規定，貸款人毋須於在學期間繳付利息，但該筆貸款於在學期間已開始計算利息；參看〈立法會十四題：免入息審查貸款計劃〉，《新聞公報》，2008年4月23日。

<sup>7</sup> 融樂會：《對發展〈中國語文課程補充指引(非華語學生)〉諮詢文件的意見》，2008年3月，〈<http://www.unison.org.hk/CSLresponseChinese.pdf>〉。

## 按中文能力編班

31. 即使按照「中文作為第二言語」政策制定了新的專門中文課程，還需輔以按學生能力「分班分級」的彈性編班制度。學校須為中文科編訂專門的班級表，根據少數族裔學生的中文程度編級編班，教授適合學生程度的中文課程。編班辦法類似現時把個別學術科目能力較差的學生編入「補底」班，只是更具彈性，更能照顧學生語文能力的差異，而首要工作是政府投入資源以做好「補底」工作。倘若政府堅持採用融合教育模式讓少數族裔學生散佈全港的文法中學，同時為少數族裔學生提供分班小班教學，會大大增加了教學的成本，政府不能一此為藉口而不提供額外資源。

32. 政府可考慮利用積極平權措施(**affirmative action**)，如一刀切增加少數族裔在公開考試中文科的分數，達致增加少數族裔學生就讀大學的機會的目標。

## 新來港定居人士接待政策

33. 相當數量的新來港人士及少數族裔人士面對類似的困難，包括不懂廣東話或英語而有語言溝通上障礙，或移居香港或不熟悉本港情況而造成生活上種種不便及求助無門。針對有關情況，本智庫建議特區政府制訂接待移民政策，由專責機構系統地跟進個別新來港定居人士抵港初期的適應情況，並為所有成年來港定居人士提供語言及適應課程，具體做法是：

- 語言訓練：向有關人士推廣可利用持續進修基金款項選修廣東話或英語課程；
- 適應課程：委託社福機構籌辦有關課程，介紹本港基本情況、政府服務、所住地區資料等，及邀請有關人士參加有關課程。

## 改善中小企營商環境

34. 政府的過度管理對中小企的營商環境造成負面打擊，已是不爭的事實。市場力量必然有利財雄勢大的大集團大企業，市場環境將愈來愈不利中小企，必須在仍未惡化至出現寡頭壟斷之前便要採取行動。本智庫認為，特區政府應率先在涉及經濟活動的公共政策範疇糾正偏重管理的取態，賦予社會政策目標同樣重要的地位，並以改善中小企營商環境作為公共政策檢討的目標。有關檢討應秉持以下原則：

- 糾正「管理至上」、「方便管理」等態度及管理模式在公共行政中的凌駕性地位；

- 以公共資源推動行業及中小企發展；
- 以跨部門協作方式掃除營商環境的障礙；
- 提供「中小企友善」措施。

35. 這裏所指的中小企是泛指中小規模的企業以至個體經營者。本智庫選取若干公共政策範疇提出改善建議，冀能收舉一反三之效。具體建議包括：

**a. 房委會商業樓宇租務政策**

- 檢討公營屋邨商場租賃及店鋪組合的策略，尤其是超大型鋪位的必要性，透過適度縮小超級市場規模以騰出商業樓面面積，供開設其他店鋪之用；
- 提供多一些面積較小的商鋪單位，以減低開業及營運成本，以降低創業的門檻；
- 恢復設置以個別商戶為主導的濕貨食品街市，讓低學歷低技術人士有機會營商致富。

**b. 小販政策**

- 以地區性政策取代全港性政策：目前大部份固定小販是在市區經營，可考慮只在新界地區發出固定小販牌照。
- 按行業需要增發牌照以取代「一刀切」政策：政府最感憂慮的是食物衛生問題，我們也不贊成重發無牌流動熟食小販牌照，但對於販賣其他衣服雜貨，只要適當規管，是可以接受的。
- 在屋邨範圍內劃定小販認可區，或設置固定的短期零售設施，讓小販可以在規範的情況下經營。
- 特區政府應有新思維，透過投入公共資源作為扶貧措施，撥出少量土地資源讓低下階層發揮創意營生自救。
- 發揮強政勵治精神，統籌協調督促有關部門，包括食物環境衛生署、房屋署、地政署、運輸署、民政事務署等，就小販政策作出協調。

**c. 盡快重開教車師傅考試**

- 重新啟動私人執教駕駛牌照考試制度，由於不涉及任何政策修訂問題，應可以馬上進行。

**d. 檢討市區重建政策**

- 市區重建局在徵地進行重建時，宜考慮重置舊式行業及小型店鋪的可行

性。

e. 盡快啓動公平競爭法的立法程序

- 爲促進香港中小型企業的發展，和保障香港中小企的生存空間和可持續發展，政府應盡快啓動公平競爭法的立法程序。

公共專業聯盟

2008年7月21日