

縮窄貧富差距 促進社會流動
就 2010-11 年度財政預算案的建議書
目錄

行政摘要

- I. 前言
- II. 理順土地供應 締造有利營商環境
 - A. 恢復定期賣地
 - B. 調整區域策略性發展規劃
 - C. 制定公平競爭法
 - D. 輸出服務
- III. 市區更新 — 居民主導 復修為主
 - A. 制訂整全的樓宇復修計劃
 - B. 市區重建「重建合作社」方案
 - C. 從市區重建到市區更新
 - D. 區議會推動市區活化的工作
- IV. 加強人才培訓 擴充高等教育
 - A. 普及大專教育 增加大學本科生資助學額
 - B. 擴大醫生及醫護人員的培訓
 - C. 糾正大專院校評核機制編重學術表現的流弊
 - D. 增加公共政策研究撥款
 - E. 設立專項基金資助本港社會議題
 - F. 向副學士提供資助
- V. 老有所養 建立全民退休金制度
 - A. 全民退休金計劃具體方案
 - B. 改革強制性公積金制度

- VI. 促進社會流動 改善民生
- A. 縮窄貧富差距
 - B. 調高社會保障援助物價指數的檢討時間
 - C. 上網費納入書簿津貼
 - D. 延長智障人士的入學時間
 - E. 復建居屋
 - F. 在公共屋邨創造有利營商的環境
 - 善用公屋地面空置單位作商業用途
 - 單車停車場
 - 公共租賃單車服務
 - G. 推廣綠色天台
 - H. 資助空氣改善計劃

附錄

縮窄貧富差距 促進社會流動
就 2010-11 年度財政預算案的建議書

I. 前言

1. 國務院總理溫家寶在 2009 年年底聽取特區行政長官曾蔭權述職時表示，行政長官要「更好地解決深層次問題」，¹其後行政長官把這番話解讀為「這是指香港長遠經濟發展的議題」。²行政長官在 2009 年 1 月 14 日的立法會答問大會上補充說：「香港面對的深層次問題很多，不止於經濟轉型，亦包括政治及社會矛盾。」³本智庫在此報告不擬爭論政治社會等敏感問題，但希望特區政府能利用即將發表的財政預算案，起碼處理經濟民生範疇的「深層次問題」。

2. 本港營商環境近年每況愈下，其中備受詬病的原因之一是地價租金昂貴。截至 2009 年第三季，香港鋪位租金於世界排名高踞全球第二位，與上一季相同，平均呎租為 634 元。⁴從 2009 年年初至 12 月 21 日，商鋪成交註冊量達到 3 692 宗，涉及資金 359.13 億元，分別較去年全年錄得約兩成七及四成四升幅。⁵住宅樓價方面，中原城市領先指數在 2009 年底為 72.61，較一年前上升達 28.8%。⁶地價租金問題已直接削弱本港的競爭能力。

3. 本港經濟近月開始出現復蘇跡象，但整體營商環境未見好轉，主要原因是大企業壟斷情況愈形嚴重，小企業的經營環境十分困難，創業機會更大不如前。政府統計處資料顯示，本港整體行業集中程度有所提高；首十大機構單位集中率組別中的高集中度組別及低集中度組別，他們 2007 年的數字跟 2006 年的數字比較，集中率呈上升趨勢的行業數目遠多於呈下降趨勢的行業數目，分別為 10 與 4 之比及 17 與 6 之比。⁷由此可見，很多企業在行業內需面對日趨嚴峻的競爭環境。

4. 市區重建更新既是經濟問題，更會造成嚴重的社會問題，這也與近日備

¹ 〈溫家寶會見曾蔭權：中央政府將一如既往地支持香港〉，《人民日報》網上版，2009 年 12 月 29 日。

² 〈行政長官北京會見傳媒發言全文〉(中文及英文版)，《新聞公報》，2009 年 12 月 28 日。

³ 〈行政長官立法會答問大會談話全文(一)〉，《新聞公報》，2010 年 1 月 14 日。

⁴ 〈港鋪租全球排名第二〉，《星島日報》，2009 年 12 月 8 日，C06 頁。

⁵ 〈本月商鋪暫錄 3 692 宗升 27%〉，《星島日報》，2009 年 12 月 29 日，C09 頁。

⁶ 中原城市領先指數主要反映全港主要屋苑的平均樓價升降幅度，2009 年 12 月 28 日至 2010 年 1 月 3 日為 74.07，2009 年 1 月 5 日至 2009 年 1 月 11 日為 57.51，增幅達 28.79%；參看《中原城市領先指數》，〈<http://www.centadata.com/cc/SearchHistory.aspx>〉。

⁷ 呈上升趨勢的行業包括「輕微變動」及「上升」兩大類別所列舉的行業，參看〈表六：按二零零七年首十大機構單位集中率組別及二零零六年至二零零七年期間首十大機構單位集中率的變動情況劃分的選定行業組別〉，政府統計處：《行業集中度統計數字》，2009 年 8 月，FC16 頁。

受關注的城市空間發展問題息息相關的。市區重建局正代表政府進行市區重建策略檢討，特區政府應把握機會吸納社會意見，這相信有助消弭社會怨氣，長遠而言更有助香港開拓可持續發展之路。

5. 另一方面，特區政府雖然意識到六大優勢產業屬於知識型經濟範疇，但至今沒有相匹配的教育人才培訓政策，使人懷疑政府推動有關政策的決心與誠意。⁸

6. 基本民生問題方面，人口老齡化問題一度甚囂塵上，可是特區政府始終沒有一套安老政策，一直迴避民間有關設立全面退休保障的訴求。普羅市民除了希望改善生活外，更希望能提升社會身份地位，特區政府宜積極回應。

7. 公共專業聯盟建議政府針對深層次社會矛盾，將「縮窄貧富差距」，和「促進社會流動」列為兩項凌駕性政策目標，並制定可量度的量化目標、時間表和路線圖。特區政府應制訂縮窄貧富差距的具體指標，以 2017 年為目標年份，把堅尼系數從 0.533（2006 年）降至 0.476（1991 年）。

8. 本建議書包括五大範疇 40 項政策建議，冀能縮窄貧富差距及處促進社會流動。建議涵蓋的範圍如下：

- 理順土地供應 締造有利營商環境；
- 市區更新—居民主導 復修為主；
- 加強人才培訓 擴充高等教育；
- 老有所養 建立全民退休金制度；
- 縮窄貧富差距 改善民生。

⁸特區政府可參考一些發達經濟體系的做法，訂定更高層次的經濟策略，例如歐盟成員國在 2005 年簽署的里斯本戰略，建立經濟、社會及環境三大支柱，俾使香港發達為最有活力、競爭力、以知識為基礎的地區經濟體系。參看<http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm>

II. 理順土地供應 締造有利營商環境

9. 本港經營成本昂貴，已是不爭的事實。故此，特區政府宜採取多方面的政策措施，解決導致營商成本過高的問題，包括有效增加土地供應，以降低土地租金成本；調整區域發展策略，增加都會核心地區以外的土地供應；及制定公平競爭法，幫助中小企健康成長。本智庫也建議更全面發展服務輸出，俾使本港經濟朝向多元化方向發展。

A. 恢復定期賣地

10. 鑒於住宅樓價飆升問題，特區政府應恢復定期賣地制度，每季進行一次公開賣地，加上現時的勾地表制度，形成一個兼具規律性及靈活性的雙軌賣地制度。新制度能夠定期向市場注入土地供建築樓宇之用，有助推動整體經濟及社會發展。更重要的是，新制度有助特區政府重新掌握土地供應的調控能力，糾正目前土地政策的種種流弊，包括：

- 政府受制於勾地表制度，倘若地產商不主動勾地，政府便難以有效增加市場的土地供應，即使出現市場失效現象，地產及物業價格飆升（參看第2段），對經濟民生造成負面影響，政府也無能為力，更談不上塑造有利營商環境，及推動社會流動；
- 地產商不願公開競投土地，寧願與政府秘密協商補地價以換取新的土地發展權；

現況

在2008及2009年，地產商透過補地價機制把土地改為興建住宅用途和商住用途的土地分別有67幅和35幅，其中無需補地價或基金額在1000元或以下的土地分別有32幅和20幅，補地價所得款額分別為 10億元及5.8億元。⁹（參看附錄1及2）

- 缺乏恒常賣地安排，便無法形成經公開拍賣產生的直接土地交易價格，也就無法形成具代表性的土地價格水平；日後政府釐訂土地底價，或與地產商談判補地價時，便容易受非市場因素影響，人為定價容易偏離市場價格；

⁹ 烏溪沙 96 億元的補地價尚未入帳。

現況

在 2008-09 財政年度（下同）及截至 2009 年 12 月中旬的 2009-10 年度，特區政府經勾地表制度售出的土地只有兩幅，面積分別為 191.4 平方米及 305.8 平方米，金額分別只有 1 650 萬元及 6 100 萬元。¹⁰地產及測量界人士普遍認為這兩幅土地面積細小，缺乏指標作用。至於在 2009 年下旬出售的兩幅位於白石角的地皮，將用於發展豪宅，也未能反映大眾市場私人住宅地皮的價格。

城規會的資料也顯示，2006 年至 2009 年 9 月間，有 13 棟工廠大廈獲批准重建為酒店，可是有關項目向地政總署申請補地價，至今無一達成協議，令土地一直閒置，更有兩個項目放棄原來重建為酒店的計劃。¹¹

- 補地價估價水平未能及時反映地產市場變化，以致補地價金額與市場價格脫節；

現況

金融海嘯爆發，樓價急速下降，特區政府在 2008 年底調整補地價的估價基準，把一般住宅項目的邊際利潤由一成調升至兩成，使補地價金額變相下調。¹²可是，本地住宅價格在 2009 年下半年以來節節上升，有關估價基準卻沒有相應上調。

- 勾地權在地產商之手，政府無法透過土地供應推動政策目標；

現況

以酒店業為例，特區政府為支持旅遊酒店業的發展，在 2008-09 財政年度把 10 幅土地放進勾地表，專供興建酒店之用，至今無人問津。

- 特區政府往往在樓價高昂時出售政府物業，從中獲利甚豐。政府參與地產物業買賣，既是「球員」，也是「球證」，並不公平。

¹⁰ 〈2008 至 2009 年度賣地結果〉及〈2009 至 2010 年度賣地結果〉；

< <http://www.landsd.gov.hk/tc/landsale/records/c2008-2009.pdf> >，

< <http://www.landsd.gov.hk/tc/landsale/records/c2009-2010.pdf> >

¹¹ 〈改建補地價談不攏 13 酒店計劃膠〉，《明報》，2009 年 9 月 7 日，A3 頁。

¹² 〈政府催谷補地價 允發展商增利潤 修訂估價基準 推動項目上馬〉，《香港經濟日報》，2009 年 1 月 14 日，A3 頁。

現況

政府產業署在 2009 年 10 月出售四項物業，售價達 1.1 億元，在 11 月時再售出 8 個豪宅單位，總值達 1.72 億元。¹³

B. 調整區域策略性發展規劃

11. 市區發展密度及發展壓力日增的問題，只有透過調整全港發展佈局，特別是正面處理都會區與周邊地區（尤其是新界地區）的空間發展失衡問題，才能得到根本解決。特區政府應考慮採取比較分散的土地利用模式，把更多社會和經濟活動和人口分散在新界地區，以減輕市區的壓力，冀能從兩大方面改善市區環境：

- 降低《香港 2030 報告》訂下四成新增人口居住在都會區的目標；
- 透過在市區更新地區提供更多公共空間和公共設施，和降低發展密度及地積比率，使都會區的景觀得到顯著改善。

本智庫於 2008 年 3 月建議在新界地區建設新商業樞紐以帶動「副都市中心」的發展，特區政府宜有限度改變新界地區《分區計劃大綱圖》所規限的土地用途，開拓商機以促進新界地區的經濟活力及創造就業，從而為市區和新界締造「雙贏」的局面。

現況

維港兩岸的高度密集的發展模式，普遍被認為是本港高租金和高經營成本的主要原因。相反，新界發展滯後，導致新市鎮就業機會不足，形成貧窮問題的惡性循環，居住及工作地點的錯配不但增加了運輸的負荷，也加重了新界居民交通費的開支。

C. 制定公平競爭法

12. 本智庫認為應加快公平競爭法（即《競爭法條例草案》）的立法程序，條例通過後應盡快落實。

現況

¹³ 〈產業署售韓森四物業套 1.1 億〉，《信報》，2009 年 10 月 22 日，9 頁；〈10 豪宅拍賣 2 未到價收回〉，《明報》，2009 年 11 月 13 日，B4 頁。

本港小數企業壟斷市場的情況，已嚴重影響部份行業的發展。雖然特區政府認為香港有需要訂立《公平競爭法》以締造公平的競爭環境，但在 2009 年 2 月，特區政府卻以專注處理金融海嘯及復甦經濟為藉口，推遲《公平競爭法》的立法工作¹⁴。

D. 輸出服務

13. 香港服務行業的發展，不應限於四大支柱及六大優勢產業，應該鼓勵個別優勢行業進一步向海外發展。其實，香港若干個公營企業海外業務的發展相當理想，可以作為借鏡，例如港鐵公司、香港機場管理局（機管局）等。

現況

港鐵公司¹⁵

港鐵公司與海外鐵路營運商合作在國內及外地提供的鐵路服務（包括鐵路設計、營運和維修）及顧問服務合約達數十項¹⁶，也投得營運深圳地鐵四號線和瑞典斯德哥爾摩地鐵系統的經營權。¹⁷

機管局

2005 年，機管局入股杭州蕭山機場 49% 的股權，並派駐經理等三位工作人員長駐該機場協助引入「港式管理」。¹⁸

2006 年，機管局與珠海市政府成立合資公司以租賃形式管理珠海機場，機管局成為珠海機場的大股東，但沒有控制權。¹⁹

2009 年 10 月，上海機場（集團）有限公司與機管局合資成立上海滬港機場管理有限公司，前者出資佔合資公司百分之五十一的權益，後者佔百分之四十九

¹⁴ 〈公平競爭法剔出本年度立法之列〉，《信報》，2009 年 2 月 28 日，A4 頁。

¹⁵ 港鐵公司是上市公司，特區政府是最大股東。

¹⁶ <<http://www.mtr.com.hk/eng/consultancy/clientlist.html>>。

¹⁷ 〈內地首條全外資地鐵 港與珠三角融合加強港鐵投資 60 億 深圳營建 4 號線〉，《文匯報》，2009 年 3 月 19 日，A2 頁；〈挫 5 對手 港鐵奪瑞典地鐵營運權〉，《明報》，2009 年 1 月 21 日，A24 頁。

¹⁸ 〈引入港式管理 蕭山機場年賺 2.6 億〉，《明報》，2009 年 12 月 23 日，A20 頁。

¹⁹ 〈機管局 2 億入股珠海機場〉，《香港經濟日報》，2006 年 8 月 3 日，A4 頁。

的股權，為期 20 年，藉以引進及借鑒香港國際機場的樞紐機場運營管理經驗、技術和品牌。²⁰

14. 本港有許多私人企業甚至公營機構，他們在管理及業務策劃方面均表現卓著，可以發展輸出服務，具體例子包括：

- 海洋公園：本智庫建議政府考慮修改法例，容許海洋公園在南朗山以外甚至香港以外的地方以「海洋公園」的名義開展主題公園相關業務，如提供顧問服務、規劃新主題公園、營運主題公園、生態教育合作等。

現況

海洋公園受制於《海洋公園公司條例》，其發展被限制為「位於南朗山並以海洋公園命名的公眾康樂及教育公園」，以致只能在本港範圍內從事推廣康樂及教育相關業務，難以在海外發展。²¹

- 非牟利社會福利機構：本智庫建議特區政府研究協助非牟利社會福利機構在海外地區提供服務或輸出服務的可行性，包括提供顧問服務、協助海外社會福利機構發展當地缺乏的社會服務等。

現況

長者安居服務協會的平安鐘服務已有相當規模，在內地也頗有知名度；上海、澳門、深圳有關機構甚至邀請他們擔任當地平安鐘服務的顧問。²²該會在 2009 年 11 月時招聘「項目顧問」，負責在香港以外地區發展電話支援中心服務。²³

15. 香港貿易發展局和特區政府海外經濟貿易辦事處應在海外地區加強宣傳推廣本港的服務輸出，例如舉辦宣傳活動、收集海外市場資訊等。香港貿易發展局宜調整業務結構，逐步退出本港展覽市場，把資源用於為本港服務業開拓海外市場。

現況

²⁰ 〈滬港機場合資成立一管理公司〉，《大公報》，

<http://www.takungpao.com/news/09/10/12/_IN-1155215.htm〉。

²¹ 〈海洋公園研修例衝出香港〉，《星島日報》，2009 年 10 月 12 日，A2 頁。

²² 〈「平安鐘」起家負債千萬變盈利千萬〉，《明報》，2009 年 11 月 30 日，A17 頁。

²³ 〈明報〉，2009 年 11 月 4 日，招聘廣告欄。

香港貿易發展局及特區政府海外經濟貿易辦事處編重向外推廣的商品貿易，對推廣本港的服務業輸出方面的工作不太熱衷。

16. 特區政府宜因應本港服務性行業的發展，特別是六大優勢產業的發展，相應調整經濟統計數據的分類架構，突出有關行業的經濟表現，讓政府以至商界知所應對，制訂適切地措施，俾能更好地掌握商機。

現況

政府統計處編制的《香港服務貿易統計報告》，其主要統計類別為運輸、旅遊、保險、金融、商貿服務等，未能有效反映特區政府的最新經濟發展方向；以 2007 年的報告為例，非本港居民在本港求學的開支被計算入旅遊服務之內，非本港居民在本港醫療方面的開支則付諸闕如。²⁴

²⁴ 參看政府統計處，《二零零七年 香港服務貿易統計報告》，
<http://www.censtatd.gov.hk/freedownload.jsp?file=publication/stat_report/external_trade/B10200112007AN07B0100.pdf&title=Report+on+Hong+Kong+Trade+in+Services+Statistics&issue=2007+Edition&lang=1&c=1>.

III. 市區更新 — 居民主導 復修為主²⁵

A. 制訂整全的樓宇復修計劃

17. 市區重建局（下稱市建局）「4R」（即重建、復修、保育、活化）策略的優次須予以調整，復修應置於最重要的位置。特區政府也應制訂整全的樓宇復修計劃，以確保所有樓宇接受定期檢查，業主不會因沒錢或沒有能力管理維修工程而不復修樓宇，及復修後有基本的樓宇管理及保養。具體政策措施包括：

- 盡速完成「強制驗樓計劃」和「強制驗窗計劃」的立法工作，及落實有關配套措施；
- 整合現時由香港房屋協會和市建局提供的資助計劃、政府的「樓宇更新大行動」和擬設立的強制驗樓計劃的相關資助，釐清各自的資助對象。「樓宇更新大行動」應限於資助那些在強制驗樓計劃下被確認為「有問題」但缺乏管理工程能力的樓宇；
- 屋宇署應提升管理復修樓宇項目的能力，幫助那些無法自行管理維修工程的業主；
- 協助設立業主立案法團或其他物業管理機制，以改善樓宇管理保養工作，這有助降低建築物出現嚴重破損的機會。

現況

近年樓宇老化問題日趨嚴重。在 2007 年，本港樓齡超過 30 年的私人樓宇約為 13 000 棟，²⁶沒有業主立案法團或任何管理形式的樓宇則多達 8 000 棟，²⁷按照現時的趨勢估計，十年後樓齡超過 30 年的私人樓宇將超過 22 000 棟。²⁸以拆卸重建作為應對城市衰敗的策略，顯得不切實際。

社會輿論普遍認為，現時市區重建的運作安排主要受制於「物業發展主導」的發展模式。²⁹重建項目為了遷就物業市場的需要，偏重拆卸重建、推高地盤發

²⁵ 本智庫對市區重建策略的政策建議，詳情請參閱在 2009 年 12 月發表的《居民主導 成果共享 市區更新策略研究報告》。

²⁶ <http://www.devb-plb.gov.hk/chi/publication/mbi_full_paper.htm>

²⁷ 政府沒有統計有多少住宅樓宇沒有任何形式管理組織。資料來源：民政事務總署的電郵回覆，2009 年 6 月。

²⁸ Eddie C.M. Hui, Joe T.Y. Wong and Janice K. M. Wan, "A Review of the Effectiveness of Urban Renewal in Hong Kong," *Property Management*, Vol. 26, No. 1 (2008), pp. 25-42; 和立法會發展事務委員會，《強制驗樓計劃及強制驗窗計劃目標樓宇、檢驗項目及運作程序》，（立法會文件編號：CB(1)570/08-09(07)），<<http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev0120cb1-570-7-c.pdf>>。

²⁹ 請參看 Mee Kam Ng, "Property-led Urban Renewal in Hong Kong: Any Place for the Community," *Sustainable Development*, Vol. 10, No. 3(2002), pp. 140-146; Edwin H. W. Chan, Grace K. L. Lee,

展潛力，和爭取最大經濟回報，「透過提升土地運用的密度，把低質素的樓宇轉換成高質素和/或密度的樓宇，來增加整體的利潤」。³⁰

市建局的重建項目採取「推土機式」的操作模式，罔顧建築物對社區的非物質價值，一概拆卸然後重建，許多特色街道也難逃被商業和住宅發展項目取代的命運，至今為止最少有六條街道在過去數年間陸續消失。³¹隨著「觀塘中心區」重建項目逐步開展，仁信裡、同仁街和裕民坊也會隨之消失。

特區政府原擬在 2008-2009 立法年度進行「強制驗樓計劃」和「強制驗窗計劃」的立法工作一再推遲，拖延至今。

特區政府沒有一套應對殘舊樓宇問題的長遠策略，市建局推出「4R」策略初期，沒有設計相應措施以推廣樓宇復修，遲至 2004 年才設立「樓宇復修物料資助計劃」和「樓宇復修貸款計劃」，提供誘因鼓勵市民主動復修樓宇，截至 2009 年 3 月，資助了 490 棟樓宇已完成復修或在建築當中。

另一方面，「樓宇更新大行動」計劃資助維修兩千座樓宇，相對於過萬殘舊樓宇，數目其實很小。更重要的是，特區政府沒有徹底解決沒有業主立案法團樓宇維修問題的構思當有關計劃的資源耗盡後，這些樓宇只會更加破落，嚴重影響舊區的景觀。

B. 市區重建「重建合作社」方案

18. 舊區舊樓重建必須妥善處理誰人受惠這核心問題，業主組成「重建合作社」推動重建工作，可以體現「居民主導」原則，及有效照顧業主、住戶，以至社會多方面的需要。「重建合作社」的特點包括以下幾方面：

- 業主集體選定「合作重建」方案，監督項目實施，擁有重建股權；
- 業主集體承擔重建風險，分享重建成果；
- 個別業主有多元化選擇，例如：提前出售重建股權以套取現金、分享重建利潤、預選樓換樓及舖換舖；
- 個別住戶可從「合作重建」方案中獲得補償；
- 政府支持維護社區網絡。

“Contribution of urban design to economic sustainability of urban renewal projects in Hong Kong,” *Sustainable Development*, Vol. 16, No. 6 (2008), pp. 353-364; Bo-sin Tang and Roger M. H. Tang, “Development control, planning incentive and urban redevelopment: evaluation of a two-tier plot ratio system in Hong Kong,” *Land Use Policy*, Vol. 16, No. 1 (1999), pp. 33-43。

³⁰ Edwin H.W. Chan and Grace K. L. Lee, “Contribution of Urban Design to Economic Sustainability of Urban Renewal Projects in Hong Kong,” *Sustainable Development*, Vol. 16, (2008), No. 353-364。

³¹ “Old Streets Being Wiped Off Map,” 《南華早報》，2008 年 8 月 18 日，1 頁。

19. 新的重建模式須兼顧業主住戶以至社會整體利益，同時具有可持續的商業模式，才能在公營及私營重建模式以外創出一條新途徑。「重建合作社」的營運模式概要如下：

- 居民主導、政府促成：業戶集體決定是否重建及選擇重建方案，政府透過重建協作機構資助重建計劃；
- 環境優先、公益先行：按照可持續發展原則擬定重建方案；以降低地積比率為主，彈性安排地積比率以提供資源滿足社會公益需要；優化規劃設計，改善建築環境；
- 全面兼顧、社區支援：照顧社區影響、對弱勢住戶提供支援、保存社區網絡、維護地區經濟；
- 重建協作機構於重建項目完成後，可向業主收取服務費用，但不排除按完成重建項目數量向政府索取資助。

20. 市建局、香港房屋協會或新設立的重建協作機構在「居民主導」的前提下，協助推行「重建合作社」模式，其具體工作包括：

- 對選定舊區按國際標準進行社會影響評估；
- 協助業主建立互信及構建網絡，為成立「重建合作社」鋪路；
- 按照環境優先原則制定「合作重建」方案，供業主選擇；
- 如有必要，以法定收購權作為輔助「合作重建」的工具，或安排融資及財務管理等。

現況

現時「七年樓齡」的規例沒有考慮預期投資回報問題，更沒有相應的利潤分享機制。前土發公司曾邀請業主參與發展計劃，作為推動市區重建的一種新嘗試。根據上述計劃，業主可以參與重建發展，得以分享重建所得利潤，但也需承擔相關的風險，參與的方式可分為分擔成本和不分擔成本兩種。可是，該試驗計劃以失敗告終，沒有落實執行。

可是，許多業主認為他們除了擁有業權外，更擁有發展權，希望分享重建衍生的利潤。倘若賠償機制剝奪他們分享重建利潤的權利，他們寧願直接與私人發展商交易，透過市場機制兌現業權的全部權益。

C. 從市區重建到市區更新

21. 市區重建局應改名為市區更新局，以體現其工作方向及工作方式的轉

變，日後工作重點應放在樓宇復修及重建兩個方面，在樓宇復修方面扮演支援者角色，提供財政資源、項目監督方面的支援，在市區重建方面則扮演促進者的角色，協助貫徹居民主導、環境優先、公益先行原則。

現況

市區重建發展的進度也較預期慢。在《市區重建策略》提及的 225 個計劃中，只有 49 個已付諸實行，部份已落成售出，部份則尚在建造中。市建局顯然無法在未來十年完成餘下的重建工程。

D. 區議會推動市區活化的工作

22. 區議會比市建局更適合處理市區活化問題。為此，特區政府應賦予區議會更多權力及資源，包括：

- 讓區議會擁有由非公務員隊伍組成的獨立秘書處；
- 整合所有小型工程的資源以推動活化計劃；
- 每一個區議會應擁有自己的規劃師或相關專業人士，協助制訂更能切合社區需要及可行的發展計劃。

現況

區議會除了加強在文娛康樂活動及區域性小型工程的參與外，在市區活化發展上也可以扮演更積極的角色。事實上，若干地區的區議會已透過加強研究工作，嘗試擬定地區發展計劃，灣仔區便是一個好例子。

上屆灣仔區議會（2004-2007）對該區社會經濟狀況進行了一連串研究，在 2004 年就區內市區重建問題向市建局提交了建議，強調區議會應在市區更新中擔當「協作者」的角色。

「灣仔區發展藍圖工作小組」成立於 2005 年，由灣仔區議會發起和資助，浸會大學地理系和聖雅各福群會協辦。該小組召開了多次工作坊和公眾論壇，並在 2006 年訪問了 2 000 名灣仔居民；³²小組研究報告經已由區議會出版。灣仔區議會更主動協助利東街居民，就重建計劃構思合乎居民期望的替代方案。³³

³² “Wan Chai plan was ‘borrowed’ think-tank says,” 《英文虎報》，2007 年 12 月 24 日，10 頁。

³³ <http://wc.had.pbase.net/wc_d/chinese/Hopewell/S_h24_6/URA_paper_final_draft-4.doc>.

IV. 加強人才培訓 擴充高等教育

23. 發展知識型經濟在董建華年代已經提出，當時空有概念，沒有具體經濟規劃，最後成爲一句空話。現任特首曾蔭權談得比較具體，指出六大優勢產業具有共同的特質，就是同屬知識型經濟。³⁴行政長官在 2009/10 施政報告提出，特區政府銳意發展六大優勢產業，其中包括教育產業，希望把香港發展爲區內教育樞紐。必須指出的是，特區政府至今爲止比較具體的措施是撥出 5 塊地皮供興辦私立大學。³⁵至於本港高等教育如何配合知識型經濟的發展，未見詳細交待。基於此，本智庫認爲高等教育檢討應從促進知識型經濟出發，考慮以下幾方面的問題：

- 普及大專教育 增加大學本科生資助學額；
- 擴大醫生及醫護人員的培訓；
- 糾正大專院校評核機制編重學術表現的流弊；
- 增加公共政策研究撥款；
- 設立專項基金資助本港社會議題研究；
- 向副學士提供資助。

A. 普及大專教育 增加大學本科生資助學額

24. 普及大專教育，擴展大專教育是發展知識型經濟最重要的措施。故此，本港公營大學及本科生資助學額需要有較大幅度的增長，並因應一些較具潛質行業的發展，擴充或設立新的學院或科系，以應付未來人力資源的需要。但必須指出的是，大專教育的發展不可以過份向經濟傾斜，避免個別科系過份膨脹導致比例失衡。

25. 短期而言，特區政府應大幅度提高大學本科生名額，中短期目標是讓所有符合大學最低入學要求的中七畢業生，均能升讀大學本科課程，以全面提升本港勞動力的質素。據此，特區政府應增加 3 000 個第一年學士學位課程資助學額。各大專院校應靈活調配大學本科學位名額，開設多元化課程，以配合多元化知識型經濟的發展要求。

現況

教育產業是六大產業之一，長遠目標是希望增收海外學生，因此日後成立的私

³⁴ <行政長官曾蔭權 — 施政報告以經濟爲主軸>，
<<http://www.rthk.org.hk/rthk/radio1/hkletter/20090815.html>>。

³⁵ 5 幅土地分別位於：何文田、黃竹坑、沙田小瀝源、港鐵大圍站，及將軍澳，參看立法會教育事務委員會，《增加開辦課程貸款計劃的承擔額》，立法會文件編號：CB(2)479/09-10(03)，
<<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ed/papers/ed1214cb2-479-3-c.pdf>>。

立大學在課程設計上會以配合海外學生需要為主，學生學成後，也未必留港服務發展，無助舒緩本港人力市場的需求。再者，籌辦一間具規模和達到國際水準的大學，可能需時超過十年，肯定不能滿足本港短期經濟發展的人才需求。

自 1994/95 學年以來，公帑資助的第一年學士學位課程的學額長期維持在 14500 個水平，但在 2009 年高等程度會考中考獲入讀大學最低要求的人數為 17 144 人，³⁶因此接近三千因缺乏學額而無法進入大學就讀。

本港大學教育發展相當程度上受未來人力需求規劃的影響，問題是本港經濟以至社會發展備受全球化的衝擊，人力需求規劃往往落後於形勢，故此過去按人力需求規劃大學教育發展的做法明顯的不合時宜。

B. 擴大醫生及醫護人員的培訓

26. 本地大學需配合六大產業發展相應作出擴充，現以醫療產業為例。本智庫建議政府大幅度擴充現時兩間醫學院，增加醫科生、輔助醫療人員以至相關學科學位的數目。

27. 其實，本港醫療界正面對嚴重的人手短缺問題，即使全力應對，維持現有醫療水平可能也有困難，更談不上發展醫療產業。現時醫生人手已經非常緊張，若綜合考慮正常醫生流失，以及擴充服務需增加醫生等因素後，估計未來 8 年將短缺 344 個醫生。³⁷現時護士人手也嚴重不足，護士需長時間超時工作。據報章最近報導，目前公立醫院護士仍欠缺 300 至 400 人。³⁸

28. 另一方面，本港醫療服務在未來一段時間將有幾項重大發展，勢將加重醫療人手方面的壓力，概要情況如下：

- 醫療產業：部份新增醫療服務會以內地及海外人士位服務對象，部份私家醫院致力籌備擴建，部份則擴充個別類型的醫療病房及服務，無論如何均會增加額外醫療人手的需求；
- 醫療改革：主要的改革方向是鼓勵有能力承擔私家醫療費用的人離開公營用醫療系統，問題是私家醫院或服務提供者不相應擴充服務，私家醫療費用會大幅飆升，以至市民無力承擔，有關改革藍圖無異於畫餅充饑；
- 人口老齡化：老齡人口對醫療服務的需求遠大於其他年齡組群的人，本港人口老齡化步伐將會加速，將對醫療人手構成重大壓力。

29. 此外，社會對護理服務的需求也與日俱增，會需要大量醫生、護士及其

³⁶ 〈立法會：教育局局長就「增加大學資助學位課程的學額」動議辯論的開場發言〉，《新聞公報》，2008 年 4 月 9 日。

³⁷ 〈醫局研 4 招確保公院人手〉，《明報》，2009 年 10 月 27 日，A8 頁。

³⁸ 〈醫局增加 ICU 病床迎流感〉，《明報》，2009 年 11 月 9 日，A10 頁。

他輔助醫療人員，包括：

- 增加安老院舍及殘疾人士宿位；

現況

行政長官亦在 2009/10 施政報告中承諾：

- 將現有資助合約安老院舍內護養院宿位的比率由百分之五十大幅提高至百分之九十；
- 向自負盈虧的護養院及護理安老院購買空置宿位；及
- 充分利用現時資助安老院舍的空間，提供更多持續照顧宿位。³⁹

- 增加老人癡呆症患者院舍及支援家居照顧服務的人手；

現況

香港老年癡呆症協會估計，本港的癡呆症患者人數將由目前的七萬人，增至三十年後的三十萬人。

安老事務委員會主席梁智鴻近期表示，鑒於老人癡呆症患者愈來愈多，他會建議進行兩項老人癡呆症患者照顧問題的研究，其一是就增建老人癡呆症患者特別院舍進行研究，透過及早介入減低患者的退化速度；其二是研究以先導計劃推動「居家安老」，由社會企業為老人癡呆症患者提供度身訂造的家居照顧服務，俾能降低對安老院舍的需求。⁴⁰

- 派藥劑師到安老院派藥，以減低派錯藥事故。

現況

政府當局正與藥劑師團體商議，為安老院提供到院藥劑師服務。⁴¹

藥物監管制度檢討委員會擬要求藥房全日有藥劑師駐場，以目前全港有 511 間

³⁹ 〈2009-10 年施政報告〉，〈<http://www.policyaddress.gov.hk/09-10/chi/p96.html>〉。

⁴⁰ 〈梁智鴻倡增癡呆病人安老院 研居家安老計劃減院舍需求〉，《明報》，2009 年 10 月 23 日，A16 頁。

⁴¹ 〈安老殘疾購宿位紓長龍 研派藥劑師到院減派錯藥〉，《明報》，2009 年 10 月 15 日，A17 頁。

藥房估計，全日有藥劑師的額外人手需求約 250 人，以中大和港大每年培訓 50 名藥劑師計算，也需 5 年才達標。⁴²

⁴² 〈製藥規範倡 5 年達歐盟標準 小型「山寨廠」料遭淘汰〉，《明報》，2009 年 12 月 22 日，A6 頁。

C. 糾正大專院校評核機制過份偏重重學術表現的流弊

30. 本智庫建議大學教育資助委員會應糾正大專院校評核機制編重學術表現的情況，引入多元化的評審標準。具體而言，學術評審不應單純考慮「研究成果能否在國際知名學術期刊刊登」，更應提高對在本地出版的書刊，及本港研究課題的重視程度。此外，教研人員以其專業知識服務社會，無論是透過實質行動，例如社工系教授把研究項目轉化社會服務活動，或參與政策諮詢等，也應予以考慮。

現況

現時大學評核教職員的機制是以教研人員在國際知名學術期刊刊登文章的數量或被引用次數多寡作為主要考核標準，造成了一種「出版(學術論文)或消失」(publish or perish)的怪現象。對國際性學術期刊的崇拜更造成只有在英語學術期刊發表的論文才算數，中文的研究論文是會得零分這現象。⁴³有本地學者指出，「長久以來，不少本港學者詬病學術評審過分側重美英指標、英文強勢而中文學術著作不受重視，致形成惡性循環。學者們把優秀論文均交美英澳學刊發表，在本地或區域期刊發表的淪為「次貨」，致後者學術水平難以提升、質管欠佳，自我萎縮，遂強者愈強、弱者愈弱。」⁴⁴

此外，偏重國際學術期刊本地人文和社會科學研究是不利的，由於地區性議題題材比較狹窄，難以獲得國際學術期刊出版商青睞，以致甚少學者願意從事本地題材的學術研究，大部份本地學者的研究都與本土社會脫節。⁴⁵

D. 增加公共政策研究撥款

31. 現時研究資助局每年提供約 2 千萬元研究資助，作為本港公共政策研究的專項資金，由於款額有限，不足以滿足對研究經費的需求。特區政府應增加公共政策研究的資助撥款。

⁴³ 〈學術評審的「重英輕中」〉，《明報》，2009年3月11日，D7頁。

⁴⁴ 〈打造香港高教「軟力量」〉，《明報》，2009年2月25日，B12頁。

⁴⁵ 〈大學研究應多一點關照香港所需 少一點迎合國際學刊所好〉，《明報》，2009年4月6日，A3頁。

現況

行政長官在 2005 年委託大學資助委員會屬下的研究資助局，每年撥款二千萬元推動高等院校進行公共政策研究。⁴⁶資助研究範圍不包括公共政策以外的本地社會文化議題，例如：文化研究、語文應用等。

E. 設立專項基金資助本港社會議題研究

32. 特區政府應設立一個專項基金，資助學者研究本土議題，範圍包括政治、文化、語言、風俗方面等。該基金宜獨立於研究資助局以外，另設資助評審機制，由學者及其他社會持份者組成獨立評審委員會負責審核有關資助申請。

F. 向副學士提供資助⁴⁷

33. 本智庫建議特區政府從檢討專上教育資助政策及提供短期措施入手，以紓緩新一代中產人士的生活壓力。部份中產家長主動承擔子女高等教育的開支，他們沒有資格獲得政府津助，副學士畢業後要償還貸款，他們都面對相當沉重的財政壓力。特區政府應對副學士學生提供以下支援：

- 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；⁴⁸
- 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。

現況

攻讀專上教育課程，對個人成長及工作發展會有相當大的幫助，由享受專上教育的人承擔主要開支，似是理所當然的。問題是專上教育的成本相當昂貴，若

⁴⁶ 《公共政策研究》，〈<http://www.ugc.edu.hk/big5/rgc/fund/ppr.htm>〉。

⁴⁷ 詳情參看本智庫於 2008 年 6 月發表的《機會之都：香港中產萎縮研究報告》，第 3.1 至 3.12 段和 6.3 至 6.6 段。

⁴⁸ 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。

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。比較而言，大學畢業生賺錢能力較高，償還貸款的能力較強，問題相對而言不太嚴重；副學士畢業生薪酬普遍較低，2009年入職時月薪現時平均只有 8,000 至 9,000 元⁴⁹，償還千元以上的貸款便相當吃力。這批人士面對的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。

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符合申請助學金和低息貸款的資格，這些家庭的子女學費相信大部份由家長支付。副學士學生每年的學習及生活開支超過十萬元，⁵⁰可能大部份由家長承擔，對於月入兩至三萬元的家庭來說是相當吃力的。即使學生申請到免入息審查貸款，獲批的數額也未必足夠支付全部學費及生活費，家長可能仍需要負擔部分開支。

⁴⁹ 〈副學士就業環境遜去年 平均月薪減少獲兩聘書不足三成〉，《星島日報》，2009年12月16日，F2頁。

⁵⁰ 專上學生貸款計劃規定的學費助學金上限為 60,370 元、學習支出助學金上限為 3,200 元及生活開支貸款上限為 36,880 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>〉。

V. 老有所養 建立全民退休金制度

34. 現行強積金制度及社會保障制度存在不少毛病與不足之處，未能維持長者最低生活所需。因此，我們建議改革退休保障制度，在 2010/11 財政年度開始，在強積金制度外，另設「全民退休金計劃」。

35. 世界銀行已建構一個老年退休收入保障制度的理念框架，可供本港參考。世銀退休保障制模式旨在「確保長者免受貧窮之苦」及「退休後的消費生活水準不會大幅下降」。⁵¹世銀模式可歸納為「五條支柱」架構，較單一支柱模式靈活。⁵²該五條支柱分別為：

- 非供款性的「支柱零」：由政府財政支付的社會保障制度。
- 強制性的「第一支柱」：隨收隨支的公營退休金制度。
- 強制性的「第二支柱」：強制性僱員個人儲蓄戶口（「界定供款計劃」），特點是戶口持有人的供款額及投資表現對利潤回報有直接的影響。
- 自願性的「第三支柱」：個人為退休生活所作的儲蓄。
- 非財務性「第四支柱」：包括家庭支援及其他正規社會服務，例如醫療、房屋福利等。

36. 為使有關建議清晰易明，我們在此先比較世銀倡議的「五條支柱」模式及特區政府現時採用的「三條支柱」模式的異同。按照特區政府的模式，第一支柱是政府社會保障制度，第二支柱為強積金計劃，而第三支柱則是個人自願性儲蓄。兩種模式的主要分別為非供款性的社會保障歸類不同而已，世銀將其分類為支柱零，但特區政府則指其為第一支柱。

	世界銀行	特區政府
非供款性的社會保障	支柱零	第一支柱
強制性的公營退休制度	第一支柱	--
強制性的職業退休保障制度	第二支柱	第二支柱
個人儲蓄	第三支柱	第三支柱
非財務性支援	第四支柱	--

37. 新的全民退休金計劃惠及所有長者，若要順例落實，自然需要額外供款以支付所需。我們倡議的新制度旨在進一步改善長者的生活水平，因此應保留強積金計劃，讓強積金參加者可獲得額外生活費。基於此，整體社會需要增加某程

⁵¹ The World Bank, "The World Bank Pension Conceptual Framework," 2007, <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf>。

⁵² 同上。

度的財政承擔，在職人士需要每月多付百分之一至二的工資作供款，僱主也需付出相同的款額，但有關供款導致營商成本的增幅，估計不會超過百分之一。⁵³

38. 特區政府亦要為全民退休金計劃供款。構思中的計劃有助紓緩不斷增加的老人福利津貼，但並不表示特區政府的相關開支會有所降低。特區政府須把現時投放於長者綜援及高齡津貼的資源轉移至全民退休金計劃，並因應每年老年人口及物價的升跌調整注資金額。鑑於過去特區政府未能善用財政盈餘 或任由鉅額款項閒置作為財政儲備，或把若干部份作「派糖」之用，故此特區政府應該把更多財政資源預留作退休保障用途，以照顧未來長者生活的需要。

A. 全民退休金計劃具體方案⁵⁴

領取資格

39. 所有六十五歲或以上的香港永久性居民都符合領取資格，無須任何入息及資產審查。

退休金水平

40. 當全民退休金制度於 2010 年開始實施時，其金額水平如下：
- 每月 3,000 元，比現時綜援水平高百分之十五（單身健全長者綜援金額為 2,590 元），約為低薪人士（入息中位數的一半，即 5,250 元）收入百分之五十七；
 - 退休金額應根據通脹率調整，但只應考慮上調金額，通縮時不作調整。

財政開支

41. 除現時政府用於六十五歲及以上長者綜援及高齡津貼的開支（以下統稱長者生活津貼）會轉而支付全民退休金計劃的相關用途外，該計劃尚需相當於全港僱員薪酬百分之四點三的款額應付所需開支。於 2010 年，有關款額約為 310 億元。

供款分擔比例

⁵³ 政府統計處，《批發、零售、進口與出口貿易、食肆及酒店按年統計調查報告》，（香港，政府統計處，2008 年）。

⁵⁴ 本智庫稍後會發表一份研究報告，詳細解釋建議設立全民退休保障的因由，以及供款估算方法和相關數據。

42. 有關政策迴旋的空間不多，因為用於老齡人口的開支不能過份偏高。特區政府現時提供的長者生活津貼日後將用於支付全民退休金的，並成為最重要的財政來源，僱主及僱員理應分擔全民退休保障所需的額外供款開支。注資的具體安排如下：

- a. 僱員及僱主供款
 - 僱員及僱主的供款率為僱員每月薪金的百分之一點九。
 - 僱員月入少於 5,000 元(2008 年水平)無須供款，但其僱主仍需供款；不設入息及供款上限。
- b. 政府供款
 - 現時長者生活津貼將成為構思中的全民退休金制度提供重要的財政來源，估計 2009 年有關開支達 116 億元；這部份的供款會因應老齡人口的增長及消費物價指數而調整。
 - 特區政府每五年從庫房撥出 250 億元注入全民退休金計劃。⁵⁵

供款份額

43. 月入低於三萬元的僱員佔總僱員人數百分之八十七點三，佔整體僱員供款的百分之五十八，月入三萬元或以上的僱員佔總僱員人數百分之十二點七，但佔總僱員供款的百分之四十二。

實施時間

44. 低老年撫養比率有助退休保障制度累積資金，問題是本港老年撫養比率近年轉趨上升，所以全民退休金計劃務需盡早推行。假如計劃能夠於 2010 年展開，到 2020 年將可滾存 1850 億元盈餘，以應付往後出現的年度虧損；倘若計劃遲至 2015 年才實施，到 2024 年則只能累積 866 億元盈餘。

45. 由於全民退休金的立法工作可能需時數年，特區政府須在本年作首度注資，注入 2010 至 2014 年度的撥款，款額為 250 億元，以累積計劃所需資金。有關注資安排可減輕延誤實施對累積盈餘的負面影響。

現況

⁵⁵ 由 1997-98 至 2007-08 年度(共 11 年)，共有三個年度財政盈餘超過 600 億元 (1997-98: 868.7 億元；2006-07: 611.5 億元；2007-08: 1236.5 億元) (來源：98-99 年度財政預算及 09-10 年度財政預算。)

社會普遍認同本港人口漸趨老化。在 2000 年至 2008 年間，65 歲以上的人口增至 879 600 人，增幅達 20%，⁵⁶遠高於同期整體人口增幅(僅為 4%)。政府統計處推算，老齡人口會於 2014 年開始以每年 4% 的速度增長，2036 年將達到 230 萬人，佔全港人口 26.4%，老年撫養比率則會跳升至 425(對每一千名 15 至 64 歲人士)。⁵⁷隨著老年人口持續及大幅度上升，政府在未來二十至三十年的負擔必然大大加重。根據官方估計，到 2036 年，65 歲以上人口將會多達 230 萬，是 2006 年數字的 2.65 倍。⁵⁸

現時強積金制度被批評不符合公平原則，這與其作為職業退休制度的本質有關，因而沒有把非就業人口納入涵蓋範圍。在現行制度之下，最受影響的是以女性為主的家務料理者；在 2008 年，只有 53.1% 的女性(15 歲或以上)參與勞動市場，男性則有 69.7 工作。再者，退休中年人士，失業人士以至因傷殘而喪失工作能力的人，全被排拒於強積金計劃外。2006 年，缺乏退休保障人士的數目估計多達 240 萬人。⁵⁹

近年長者住戶收入下降的情況相當嚴重，喚起人們對長者貧窮問題的關注。根據 2006 年中期人口統計資料編撰的長者專題報告，有長者成員的二人家庭收入中位數由 1996 年的 8,000 元下跌至 2006 年的 6,606 元。⁶⁰有長者成員而入息低於 6,000 元的家庭，在這段期間也增長了七成，達到 181 801 戶。

雖然社會生活保障的金額偏低，但一直以來投放在長者福利方面的公共資源數量相當可觀。在 2006 至 07 年度，65 歲或以上長者的綜援及高齡津貼的金額達到 112 億元，相當於整體社會福利開支百分之三十四。⁶¹長者人口逐漸增多，勢難避免與其他社群競逐有限的社會資源，影響他們所可以享受到的福利。

倘若短期內未能推出切實可行的方案以應付大幅飆升的社會福利開支，公共財政勢將面臨嚴峻考驗。人口政策專責小組曾發表報告指出，長者綜援及高齡津貼的開支將會於 2031 年上升至 310 億元，是 2002/03 年度的 3 倍；⁶²這個估算

⁵⁶ 政府統計處，《香港統計年刊 2005》及《香港統計月刊》，2009 年 7 月。

⁵⁷ 政府統計處，《香港人口推算 2007-2036》，2007 年。

⁵⁸ 政府統計處，《香港人口推算 2007-2036》，2007 年。

⁵⁹ 立法會，〈立法局會議過程正式紀錄〉，2006 年 4 月 26 日，
<<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/floor/cm0426ti-confirm-c.pdf>>。

⁶⁰ 政府統計處，《香港二零零六年中期人口統計主題性報告：長者》，2008 年。

⁶¹ 由於 07/08 及 08/09 年度有發放額外津貼，故此我們選用 06/07 年的數據。政府新聞處，〈立法會十一題：長者領取綜合社會保障援助及高齡津貼〉，2009 年 7 月 8 日，
<<http://www.info.gov.hk/gia/general/200907/08/P200907080112.htm>>及

《2008 至 2009 年財政預算案：附錄 B》，<<http://www.budget.gov.hk/2008/chi/pdf/c-appen-b.pdf>>。

⁶² 人口政策專責小組，《人口政策專責小組報告書》，2003 年，
<<http://www.info.gov.hk/info/population/chi/pdf/report.pdf>>。

數字明顯偏低，因為還未考慮高齡津貼增加至一千元這個因素呢！還需注意的是申領綜援的長者佔整體長者人口的比例由 1996 年百分之十一點七，⁶³上升至 2006 年百分之十九點七，⁶⁴而爭取全民退休保障聯席更估計這個比例會於 2034 年上升至百分之二十四點四。⁶⁵

B. 改革強制性公積金制度⁶⁶

46. 強積金制度實行多年，流弊叢生，特區政府宜作出徹底改革，具體改革建議如下：

- 強積金改為每月支付；
- 降低管理費用；
- 取消強積金可用於抵銷長期服務金或遣散費的條款；
- 打擊欠供強積金。

⁶³ 爭取全民退休保障聯席，《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2005 年，http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf。

⁶⁴ 立法會研究有關減貧事宜小組，《有關長者貧窮報告》，2007 年 6 月，<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/papers/hc0608cb2-2048-c.pdf>。

⁶⁵ 爭取全民退休保障聯席，《有關建議設立「全民退休保障計劃」的公眾諮詢文件》，2005 年，http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs510721cb2-2297-01-c.pdf。

⁶⁶ 參看公共專業聯盟：《顧近望遠 釋放潛能—2009/10 年施政報告建議書》，2009 年 9 月。

VI. 促進社會流動 改善民生

A. 縮窄貧富差距

47. 特區政府除了以降低堅尼系數作為總指標外，還需要其他分項指標，例如把老年人口貧窮率的目標比例，從現時約老齡人口的三成左右，到 2017 年時降至 1991 年的 24.8% 的水平。特區政府更需進一步制定通盤措施以落實降低堅尼系數，其實今年有關最低工資談判若能把工資定於較接近工人要求的水平，將有助縮窄貧富差距，降低堅尼系數的數值。

B. 縮短社會保障援助金額的檢討時間

48. 特區政府宜改變綜援金每年調整一次的做法，改為每隔六個月便參考社會保障援助物價指數（社援指數）調整一次，適當加入季節性調整因素後，相信能有效處理季節性物價變動，特別是食物價格變動的問題。縮短綜援金調整週期，有助減輕綜援金嚴重落後於物價的問題對受助人的負面影響。

現況

特區政府每年均會根據通脹調整綜援，具體做法是於每年 2 月依社援指數調整綜援標準金額。在 2008 年，政府鑒於通脹嚴重，提前進行檢討並於 8 月把標準金額提高 4.4%，其後因 2007 年 11 月至 2008 年 9 月的社援指數高達 8.8%，扣除前述的額外增幅後，綜援在 2009 年 2 月時只提升 4.2%，⁶⁷當年社援指數上升達 8.8%，遠高於過去數年的升幅，主要因食物價格大升所致。

C. 上網費納入書簿津貼

49. 特區政府既然承認上網學習對學生學習的積極作用，便應幫助家庭經濟有困難的學生解決無力繳付上網費用的問題。特區政府應考慮把上網費納入書簿津貼範圍，讓貧困學生在家中上網學習。

現況

教育局電子學習資源發展專責小組的研究結果指出，電子網上學習有助培養學生主動學習及開拓學習經歷，在未來學習模式將更形重要。

⁶⁷ 〈食物價格大升社援指數達 8.8% 綜援開支料增逾 10 億〉，《明報》，2008 年 11 月 6 日，A16。

另一方面，社會人士，特別是社福界人士強調基層市民的下一代若不能在網上學習方面享有平等機會，將加劇學習差異問題，使他們更難向上流動。

D. 延長智障人士的入學時間

50. 本智庫贊成延長智障人士的留校學習時間的訴求，由政府建議的 18 歲延長 2 年至 20 歲，如有需要可進一步延長至 20 歲以上，相關費用由政府撥款資助。

現況

新高中學制下，特殊教育學校為智障學生提供的 6 年初中課程變為 3 年初中和 3 年高中，不設延伸教育。由於智障學生需要較多時間學習，未必能在 6 年內完成初中和高中課程，故新安排被批評為「假高中」。⁶⁸

E. 復建居屋

51. 本智庫建議特區政府應立刻恢復興建居屋，數目為每年 2 000 個單位，分配比例則沿用既有綠表（公屋住戶）申請者佔八成，白表（非公屋住戶）申請者佔兩成的安排，以維持公屋的流轉，滿足部份中等收入人士的置業需要，及促進社會向上流動。

現況

前任房屋及規劃地政局局長孫明揚於 2002 年 11 月推出穩定樓市措施，其中一項措施是在 2003 年起無限期停建居屋，當時剩餘居屋單位數目近一萬六千個。⁶⁹ 特區政府自 2007 年恢復是出售剩餘居屋單位，已售出近一萬四千個單位，其中一萬一千個是售予公屋申請者（參看附錄 3）政府資料顯示，在 2008 及 2009 年，公屋住戶購買剩餘居屋後交回的單位數目分別為 1 394 個及 2 821 個。問題是房屋委員會出售最後一批剩餘居屋單位約有 2700 個後，政府回收公屋單位的數目可能相應下降，影響公屋的流轉。

近期樓價高企，在沒有居屋的選項下，中等收入人士不能通過購買售價低廉的居屋去置業和改善生活，未能推進社會向上流動的目的。

⁶⁸ 〈滿 18 歲智障生不獲資助〉，《明報》，2009 年 5 月 27 日，A12 頁。

⁶⁹ 〈房屋及規劃地政局局長孫明揚的聲明〉，香港特別行政區新聞公告，
<<http://www.info.gov.hk/gia/general/200211/13/1113240.htm>>。

F. 在公共屋邨創造有利營商的環境

a. 善用公屋地面空置單位作商業用途⁷⁰

52. 房屋委員會宜積極研究把部份公屋大廈空置地面單位改作商業用途，並提供面積較小的鋪位，以扶助小規模企業的發展，有關安排冀能達致兩方面的效果：

- 抗衡領匯主宰公共屋邨商場的局面，透過競爭以平抑商鋪租金，間接達致舒緩物價上漲的壓力，減輕基層市民生活負擔；
- 讓屋邨居民可以創業，自食其力，進而累積財富，促進向上社會流動。

現況

房屋委員會 4 個新屋邨商場，分別是牛頭角彩盈坊、天水圍天晴商場、上水清河商場和最近招租的油麗商場，把大量商場樓面租給幾個大企業集團，變相形成壟斷局面，詳情請參看下表：

商場名稱	單一商舖的面積(m ²)及 佔商場面積的百份比例			舖位數目	商場總面積 (m ²)
	超級市場	快餐店/食肆	酒樓		
彩盈坊	776(72.1%)	196(18.2%)	—	5	1 075
天晴商場	771(54.7%)	256(18.1%)	—	8	1 407
清河商場	845(35.4%)	255(10.6%)	434(18.2%)	16	2 386
油麗商場	688(32.2%)	163(7.6%)	678(31.7%)	16	2 135

(資料來源：香港房屋委員會，〈彩盈坊〉，

<<http://www.housingauthority.gov.hk/b5/commercial/shoppingcentres/highlighted/0,,00.html#4>>

；〈天晴商場〉，

<<http://www.housingauthority.gov.hk/b5/commercial/shoppingcentres/highlighted/0,,00.html#18>>，

〈清河商場〉，

<<http://www.housingauthority.gov.hk/b5/commercial/shoppingcentres/highlighted/0,,00.html#2>>，〈油麗商場〉，

<<http://www.housingauthority.gov.hk/hdw/content/document/b5/commercial/shoppingcentres/yaulai.pdf>>).

⁷⁰ 參看公共專業聯盟：《機會之都？！ 香港中產萎縮研究報告》，香港：公共專業聯盟，2008年8月，6.12至6.13段。

b. 單車停車場

53. 近年房委會興建的公共屋邨附近都建有單車徑，可以透過增加停車場設施，為邨民創造就業機會甚至商機，具體做法包括：

- 把部份空置停車位改裝為單車停車位，並相應增加管理人手以加強管理，杜絕偷竊單車零件問題，這即可為邨民解決「泊（單）車難」問題，也可保障單車的安全，更可解決管理問題；
- 沒有專用停車場或沒有空置停車位的屋邨，可考慮在屋邨附近尋覓空地設立臨時單車停車場，然後交由社會企業或由邨民承包管理；
- 在屋邨附近的接駁車站也增設駐有管理員的單車停車場。

現況

特區政府近年積極在新界地區的公共屋邨附近建造單車徑，可是沒有提供足夠的單車泊車位，以至邨民未能在合法的地方泊車，也造成亂泊（單）車及單車阻塞通道及單車（零件）失竊等管理問題，甚至造成邨民與屋邨管理公司的矛盾。民政事務總署近期積極開展《自律守法 單車勿亂泊》的宣傳活動。⁷¹

另一方面，部份屋邨停車場出現嚴重空置情況，東涌逸東 入夥七年， 內其中一個停車場落成後一直荒廢。⁷²樓高 4 層的天澤 停車場，落成約 8 年，共有 302 個泊車位，空置率高達近 5 成。部份長期空置的停車場獲政府批准改變用途，例如領匯在 2008 年向政府申請把逸東 停車場 3 樓逾萬平方呎面積，更改為非政府機構使用的社區設施。⁷³

c. 公共租賃單車服務

54. 特區政府可以參考外國的經驗，在大型屋邨及火車站等公共交通接駁點設置租用單車站點，方便市民租用或交還單車，以鼓勵市民騎單車。特區政府更可考慮補貼某個比例的單車租金，作為鼓勵市民改善健康的措施。

巴黎市政府在 2010 年 7 月推出了名為“Velib” [“Velo Libre”(單車自由)] 的租用單車站點網絡系統，旨在鼓勵市民使用單車作為短途公共交通工具，及讓市

⁷¹ 參看 <http://www.isd.gov.hk/chi/tvapi/08_hb101.html>。

⁷² 〈逸東村停車場荒廢七年〉，《東方日報》，2009 年 1 月 3 日，F4 頁。

⁷³ 〈領匯停車場 變身社福機構 天澤 率先批 逸東 部分擬作零售〉，《香港經濟日報》，2009 年 8 月 3 日，A21 頁。

民享用全市 371 公里的單車徑。該網絡在市中心區每 300 米設立一個站點，市民可以全日 24 小時隨時租用單車，租用單車的首半小時是免費的；全市共有 750 多個站點，市民可以在任何一站點租用和退回單車。⁷⁴該計劃推出以來，反應非常熱烈，首 40 天已有超過 2 百萬人享用。⁷⁵

在法國里昂市，實施市內租用單車站點計劃頭兩年，汽車使用率下降了百分之四，單車使用率則增加了百分之三十，街道上的二氧化碳排放量因而減少了三千噸。⁷⁶

G. 推廣綠色天台

55. 特區政府應制訂措施，為應對氣候變化作出貢獻。香港以石屎森林著稱，在天台大規模綠化植樹，有助吸收二氧化碳，降低城市區溫度，是減排以外舒緩氣候暖化的有力措施。特區政府宜率先在政府建築物及公營機構樓宇綠化植樹，下一步向私人樓宇推廣。特區政府應效法內地當局的大量種植樹木，作為應對氣候變化的措施之一。

現況

國家林業局在 2009 年 11 月公佈「應對氣候變化林業行動計劃」，作為內地應對氣候變化戰略的重要組成部份，並制定三個階段性目標，包括到 2010 年，年均造林育林面積 400 萬公頃以上，到 2020 年，年均造林育林面積 500 萬公頃以上，及到 2050 年，比 2020 年淨增森林面積 4700 萬公頃，森林覆蓋率達到並穩定在 26% 以上。⁷⁷

H. 資助空氣改善計劃

56. 空氣污染損害市民健康，對基層市民健康的負面影響更大，特區政府對此責無旁貸，更何況市民健康得以改善，也有助降低政府醫療補貼呢！因此，特區政府應直接撥款落實《空氣質素指標檢討》公眾諮詢文件所提出的 19 項建議。

⁷⁴ <<http://us.franceguide.com/article.html?NodeID=1&EditID=88863>>.

⁷⁵ <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/09/21/AR2007092100543.html>>

⁷⁶ *International Herald Tribune*, 4 June 2007, p.9.

⁷⁷ 林業局例行發布會介紹應對氣候變化林業行動計劃，
<http://www.gov.cn/xwfb/2009-11/06/content_1457730.htm>.

現況

香港大學醫學院的研究指出，本港每年因空氣污染導致醫療及生產力損失達 20 億元，更重要的是，健康最受影響的是社會上處於弱勢的低下階層！⁷⁸

公共專業聯盟

2010 年 1 月

⁷⁸ 〈港大轟政府推環保政策未與健康掛鉤〉及〈低下階層聚居地污染嚴重〉，《信報》2009 年 9 月 11 日。

附錄 1. 2008 年補地價土地數目及款額

補地價	住宅用地		商住用地	
	土地(幅)	款額(港元)	土地(幅)	款額(港元)
0-1 元	17	0	18	0
1000 元	6	6,000	1	1,000
1000 元以上	22	627,245,370	4	330,150,000
總數	45	627,251,370	23	330,151,000

(資料來源：〈http://www.landsd.gov.hk/tc/exc_mod/mod/mod2008c.pdf〉)

附錄 2. 2009 年補地價土地數目及款額 (截至 2010 年 1 月 15 日人資料)

補地價	住宅用地		商住用地	
	土地(幅)	款額(港元)	土地(幅)	款額(港元)
0-1 元	7	1	9	0
1000 元	4	4,000	0	0
1000 元以上	14	589,533,400	1	500,000
總數	25	589,537,401	10	500,000

(資料來源：〈http://www.landsd.gov.hk/tc/exc_mod/mod/mod2009c.pdf〉)

附錄 3. 2007 年以來出售剩餘居屋情況

出售剩餘居屋期數	日期	出售數目	分配給綠表申請人	分配給白表申請人
第 1 期	2007 年 2 月	3 632	2 906	726
第 2 期	2007 年 8 月	3 255	2 604	651
第 3 期	2008 年 3 月	2 397	1 918	480
第 4 期	2008 年 9 月	3 221	2 576	645
第 5 期	2009 年 11 月	1 392	1 114	278
總數		13 897	11 118	2 780
總剩餘居屋單位數		16 600		
現剩餘居屋單位數		2 703		

備註： 分配給綠表 (現時公屋居民) 和白表 (其他合資格申請人) 的分配比例為 4 比 1

資料來源： 房屋委員會有關出售剩餘居屋的新聞公報

縮窄貧富差距 促進社會流動
就 2010-11 年度財政預算案的建議書
2010 年 1 月

顧問團成員

黎廣德先生
高德禮先生
甄文星先生
韋志堅先生
黃志偉先生
陳清橋教授

研究小組成員

陳啓明先生
薛德敖先生