

【解牛集】— 刊於〈信報〉，2018年12月24日

工種萎縮限制「自我脫貧」機會

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

筆者於上期專欄按政府上月公布的2017年香港的貧窮報告，分析了香港的貧窮問題及評論港府的扶貧政策。文中討論到基於沒有掌握到新工作技能或只擁有低技能的勞動力，導致收入微薄所形成的「第一層面貧窮」，以及那些收入本來已不高，再加上負擔不菲的租金支出後引致的「第二層面貧窮」，他們只能「節衣縮食」過活。然而，無論是「第一層面貧窮」或「第二層面貧窮」，其背後有一個更深刻的結構性因素 – 即本港的工種不夠多元化。

外判服務欠監管問題叢生

香港政府在過去一直強調奉行小政府政策，經濟活動傾向由市場力量主導，冀此舉提高經濟效率。在前特首曾蔭權任內，不少政府的工作服務被外判。據立法會於2011年2月21日的討論文件（CB(1)1280/10-11(04)號文件）顯示，除了基本工程及建造工業大量外判外，在基礎設施保養、樓宇及物業管理、環境衛生服務等，亦多作服務外判，按「部門所佔比率，建築署（39%）、房屋署（19%）、渠務署（10%）、路政署（7%）、及土木工程拓展署（3%），在按年化開支中共佔78%.....」（頁5）。可見政府把服務外判的範圍相當廣泛。

筆者並非否定市場力量促進經濟效率的作用，不過，若政府部門查察外判承辦商表現機制鬆弛，缺乏有效監管，則容易造成外判承辦商以極低工資聘用非技術工人，個案亦時有所聞，為數不少。事實上，承辦商把利潤極大化，或者在「價低者得」的外判招標原則下，承辦商把自動壓價的損失，轉嫁到工人工資以作抵銷，甚至轉聘兼職或短期合約員工，令非技術工人的收入更形微薄，生活得不到保障，大概可謂是預期之內會出現的情況。

過往的香港市政局為香港市區提供食物衛生、清潔街道、管理食肆等市政服務。當時負責清潔街道的工人乃政府公務員，其薪俸和福利令他們過著有尊嚴的生活。市政局在1999年解散，加上上述服務外判的政策下，基層清潔工和其他非技術工人，只能啞忍並無奈地接受外判承辦商提供的聘用條件。

本地工種缺多元化

香港基層市民的生計困局的成因，無疑跟本港的工種不夠多元化有關。當中，又以香港製造業在本土消失成為其遠因。自八十年代中後期香港經濟轉型，雖然服務業取代了製造業，成為提供最多職位的行業，但大部份新職位薪金既低，職位不穩定，也很少晉升的機會。基層就業人口無法自我提升，喪失自我脫貧的機會。這個問題實在很值得關注。

深入地觀察，從《二零一八年人力資源推算報告》（下簡稱 2018 年報告），以及《二零二二年人力資源推算報告》（下簡稱 2022 年報告）的資料中，看到工種不夠多元化問題的一面。據報告推算，香港本地人力供應預計為 358 萬人（2018 年）及 368 萬人（2022 年）。另一方面，年滿 55 歲及以上的本地人力供應料大幅增加，2018 年推算為 67 萬 2800 人，到 2022 年為 84 萬 1400 人。估算該勞工組別佔本地整體人力供應的比例，2018 年為 18.8%。至 2022 年上升至 22.9%。按報告的分析，年齡較大的勞動力，學歷比年青人口為低。這一點也符合常理推想。

值得注意的是，低學歷的人力供應（包括初中及以下），於 2018 年人數為 79 萬 5200 人，接近 80 萬人，佔供應總數比例 22.2%（見 2018 年報告，表 1:「二零一零年及二零一八年按教育程度劃分的本地人力供應」，頁 iv）。2022 年為 71 萬 7000 人，佔比 19.5%（2022 年報告，頁 iii）。無論是 2018 年和 2022 年報告的數字，約兩成人力為相對低學歷，也是相對缺乏技能的一群人，其所從事的工種，在第一及第二產業較易找到工作，即使加入服務業工作，但相信亦以較低端服務技能為主，如清潔、送外賣等。

自我脫貧機會受限

再看香港的產業結構，顯然是以服務業為主。按四大支柱行業，即金融服務、貿易及物流、專業服務、旅遊，人力供應需求的加總數量為 162 萬 9600 人，即逾 162 萬人（見 2018 年報告，表 3:「二零一零年及二零一八年四大支柱行業的人力需求」，頁 vi），可見四大支柱行業所吸納的勞動人口，佔總勞動人口近一半，到 2022 年人數更達到 196 萬 8100 人。

與此同時，按第一產業（農業、漁業和採石）、第二產業（製造、電力及燃氣、建築等）及第三產業（包括進出口貿易及零售、金融服務及地產等），當中，第一產業於 2018 年的人力需求估算只有 3000 人，佔比為 0.1%；第二產業的人力需求推算為 42 萬 6400 人，佔比為 11.9%，（表 3.3:「二零一零年及二零一八年第一、第二及第三產業的人力需求」，頁 35）。另據按經濟行業劃分的人力需求資料，建造業的人力需求估算為 31 萬 5200 人（表 3.1，頁 33）。換言之，第二產

業的工種選擇，撇除了建造業後，工種選項和崗位都相當有限。

可以說，香港本土工種不夠多元化，使低學歷、低技能勞動人口的收入增長受到一定限制。回想 2003 年，時任長實主席李嘉誠聯同若干商人組成的工商界訪京團，與時任國家主席胡錦濤會面，曾提出在深港邊境設立一個邊境工業區，讓香港工業界在此區域內設廠，聘請港深兩地的工人生產，產品或可免稅進入內地，但其後此建議計劃不了了之。如今傳統工業無論在本港什麼地方重置，都無法逆返發展的命運。迄今，本港工種不夠多元化的格局未變，而且也很難改變，此舉對低技能和低學歷的勞動人口，無疑失去工種多元的選擇和自我脫貧機會。因而改變「貧者愈貧，富者愈富」的問題，很大程度更仗賴政府通過資源重配的轉移支付紓解。

稅制擔任扶貧重要角色

既然扶貧主要依賴政府透過資源重新配置來紓解，則稅務制度的作用便顯得十分重要。換言之，第一，在時代變遷下，政府的角色，已不宜強調以奉行小政府為制訂政策的圭臬。政府須以誠懇的政策態度和決心，加強政府功能的角色，切實地解決「第一層面貧窮」和「第二層面貧窮」疊加的貧窮問題。

對於資源的重行調配，首先，政府須完善稅務架構，不能再依賴高地價來保住政府的收入，據賣地收入來挹注開支，雖然這有點「陳腔濫調」，但地產逆周期為稅收帶來壓力，從而使稅收穩定的持續性受到影響，問題不容忽視。

第二，稅入靠所得稅來支撐，稅種有限，這個問題討論了多年，可惜迄今依然未能擺脫稅基狹窄的隱憂。因而透過多稅種來穩定政府的收入，相信是不能迴避的問題。長遠而言，政府須有穩定和持續性的收入資源，才得以承擔因運用恆常現金津貼或補貼的方式，來扶助有需要的貧戶所帶來的支出。

資本增值稅是合理政策選項

筆者始終頑固地認為，向高增值的資本性資產的收益徵稅，是有助紓解貧富懸殊合情合理的政策選項。除了可考慮引入資產增值稅，筆者過去亦曾建議，還可考慮提高高收入者的所得稅邊際稅率，採用「能力愈大，責任愈大」的原則。雖然提高邊際稅率，使高收入者減少所得，但相對其豐厚的收入，減少一點收入所得，並沒有影響到他們固有的高生活質素水平，反而從公司的角度看，減少向高薪者支付更多，可以把所持的資源轉向關顧低收入的員工，有助減慢貧富差距擴大的速度。

避免貧窮激化社會矛盾

另一方面，政府有需要對稅制作出「與時並進」的革新。因為在今日數位化時代，企業經營虛擬業務，毋須實體辦公室和在當地聘用員工，投資者已可以從香港營業並賺取到收入。如「網飛」(Netflix) 這家娛樂公司，雖然總部設在美國加州，但可透過向香港用戶提供網絡串流播放視頻等業務而取得收入。面對商業模式的改變，政府不妨考慮對這類公司的營業收入徵稅，擴闊當下狹窄的稅基。

總括來說，香港的貧窮問題，成因錯綜複雜，包括工種不夠多元化限制了窮人自我脫貧的機會；而高地價造成高租金，使住屋這基本生活需要的成本極其沉重，令香港的貧窮問題愈演愈烈。當中，由於工種不夠多元化使自我脫貧的機會愈發減少，從而更依賴政府進行資源重新配置，作出轉移支付，以解貧困家庭之苦；也因而政府有需要及早完善稅務架構，擴闊狹窄的稅基，以取得可持續的收入，避免最終「巧婦難為無米炊」，使香港貧窮問題成為社會潛在不穩的最大風險源頭。

〔本文由科大商學院傳訊部筆錄，麥寶龍博士口述及整理定稿〕