

【解牛集】一 刊於《信報》，2019年5月13日

防止貧窮現象向中收入群體蔓延

麥寶龍

香港科大商學院會計學系高級講師

香港從5月1日起，法定最低工資水平由34.5港元調升至37.5港元。以一名勞工每月工作26天，每天9小時計算，每月薪金只有8,775港元。有勞工團體批評，這個微薄的收入根本無法應付今日香港生活重擔。筆者嘗試從一個整體性視角，看看香港生活開支的現況點滴。

據國際物業顧問世邦魏理仕（CBRE）於4月下旬發表的《2019年全球生活報告》，香港平均房價高達124萬美元（約973萬港元），為全球之冠；每月平均租金為2,807美元（約21,895港元）；此外，電費、水費等每月開支為172美元（約1,350港元）；再加上高昂的交通費用，以一般大眾有限的收入，挹注了生活開支，的確使開支大大侵蝕了收入而導致的「第二層面貧窮」，問題愈發令人關注。

「第二層面貧窮」受忽略

誠然，較低技術勞動力因工資微薄而導致生活貧困，引致「第一層面貧窮」；因繳付了沉重的基本生活開支（尤其）租金，而需要節衣縮食所導致的生活貧困，為「第二層面貧窮」，基於這層面的貧窮帶有隱性，故更容易受到施政者忽略。

客觀地看，現存香港特區政府以任何介入形式的補助，遠遠不能填補貧困者的沉重基本生活開支。因此，若政府不把物業作為「居住」的第一屬性，是生活必須品，而作出具決心與果斷的政策性改變，例如放棄高價賣地政策、為如何

落實租金管制、限價令或限購令等(筆者在校的經濟系同事可能極不認同此觀點)措施作研究和讓租金開支可作稅務寬減，本港在職家庭「貧困」狀態，不易得到顯著改善，遑論有效解決。換言之，政府對紓緩本港貧窮問題的努力，無論以何種補助形式介入，若未能紓解由低至中等收入家庭沉重的生活開支，即使政策收一時之效，但扶貧效果也不會持久。

在職貧窮現象變本加厲

據去年底政府公布的《2017年香港貧窮情況報告》資料，2017年本港有137.7萬人處於貧窮線之下（以社會中家庭收入中位數的50%作為貧窮線），較2016年增加25,000人，貧窮率上升至20.1%。在福利政策介入後，包括「長者生活津貼」及「低收入在職家庭津貼」（「低津」，於去年4月作出優化並易名為在職家庭津貼計劃·「職津」）後，貧窮率則下調至14.7%，但仍有101萬人處於貧窮線以下，反映透過補助政策，所收的成效有限。

再細看在職家庭的貧窮狀態，「於政策介入前，非綜援在職貧窮家庭人口由2016年的571,000人，上升至2017年的606,000人，無論貧窮人數及貧窮率均有所上升……」。政府政策介入後，包括施行「低津」和「職津」，「數據顯示，於2016年及2017年只分別有6,000戶（23,000人）及7,000戶（27,000人）因低津或職津這政府恆常現金政策支援而脫貧，只佔該兩年因政策介入而脫貧人數的大約7%，成效有限」。（見立法會福利事務委員會公聽會的立場書，CB(2)1165/18-19(01)號文件），反映紓解在職家庭貧窮的問題，需要有更全面而有效的政策，筆者相信，利用稅務安排，有助避免「第二層面貧窮」進一步惡化。

是時候正視在職貧窮問題

去年，政府因為要履行對經濟合作與發展組織（OECD）的承諾，配合OECD所提出就打擊企業「侵蝕稅基及轉移利潤」（BEPS）的措施，集中落實經合組織的四項最低標準——包括打擊損害性的稅務措施、防止濫用稅收協定的情況、訂立國別報告的規定，以及改善跨境爭議解決機制，工作繁重，無暇對紓緩在職家庭貧窮進行稅務改良的政策考慮，情況可以理解。然而，當對外的的工作暫告一段落後，應是時候把稅務工作焦點對內，如今是時候認真審視紓緩本港在

職家庭的貧困問題。

對於協助在職貧窮家庭的政策措施，細心看發覺有點複雜。2018年4月推出的在職家庭津貼計劃，理念不錯。該計劃以住戶人數、每月入息上限，分為全額、四分之三額和半額津貼，計劃有入息上限和資產限制，而且計劃亦有工時要求，如非單親住戶每月總工時在144至168以下，每月每個住戶的津貼，全額可得800港元。換言之，「職津」計劃幫助在職的個人或家庭，即亦聚焦的對象，是收入不高而生活陷於困頓的家庭，理念可取。

不過，筆者認為具體措施的安排過於保守，因為據「職津辦」網頁上的資料，領取「職津」的個人或家庭，便不能同時領取綜合社會援助（「綜援」），並且領取了就業交通津貼，便需要把領取額變成「職津」計劃裡的收入計算。從公共財政管理的審慎角度看，很難加以非議，但從生活和人本的角度看，此舉便顯得傾向保守了，有改良的空間。

貧者得助無可非議

筆者計算一下，以一人家庭的個人月入上限9,600港元計，領取全額家庭津貼，其一年收入所得上限為115,200港元，低於目前薪俸稅條例所定的基本免稅額132,000港元。換句話說，其收入水平毋須繳付薪俸稅，並納入申領職津範疇。走筆至此必須指出，筆者絕不反對政府對低收入家庭作出補助。筆者卻想指出，若另一個人月入略高11,000港元，他不但落空於職津（因月入水平比職津月入上限只高出1,400港元！），亦落入薪俸稅稅網。當然，特區政府約早在十年前，已用行政手段加入稅款寬減機制（即「退稅」），以2018/19年財政年度為例，寬減稅款的百分比為75%，每宗個案寬減上限20,000港元。但退稅政策既缺乏「針對性」，並未能為中等收入納稅人提供「動力」鼓勵工作。在今天生活開支不斷增加的壓力沉重下——包括冉冉上升的租金和交通費等等，是否可以考慮對這一群「既落空又落入」的中收入群體增設一個既帶有「針對性」並提供「動力」鼓勵工作的稅務援助機制？

被忽略一群也應受關顧

面對目前生活開支不斷增加，租金負擔不菲，在這種情況下，對於陷入稅網的中等收入個人或家庭，因生活重擔而節衣縮食所導致「第二層面貧窮」，政府可考慮設立一個「中收入」個人的稅務支援階梯，以紓解這個一直受到福利政策忽略群體的貧困狀況。關於這方面，筆者將援引美國的收入稅務補助(Earned Income Tax Credit • EITC)，作為政策思考方向的參考。

關於這個「收入稅務補助」其實並非新鮮事物。記得多年前，亦有昔日的立法局議員曾討論這個議題。簡單來說，「收入稅務補助」是源於「負所得稅」的概念。其理念並不複雜——當個人年度收入達到一定數額後，須要繳稅；但若年度收入不達這額，得到稅務補助。換句話說，從資源分配角度看，那些中收入人士，不僅毋須向政府納稅，反而可以獲政府的補貼幫助，而補貼金額就是「窮人」未曾使用的所得稅減免份額。至於收入稅務補助稅務安排，是對低收入人士或家庭提供補助，而補助金額按成員人數和收入計算。詳情容後再闡述。

可以說，在目前香港生活開支不斷上升的情況下，低收入個人或家庭多少得到政府政策的援助，如實施最低工資制、「職津」等。但另一邊廂，香港亦存在著一群個人月入 15,000 多元或至 30,000 元的「既落空又落入」的中收入群體，表面上收入不錯，但在面對高生活開支下，往往也捉襟見肘，甚至陷入「第二層面貧窮」狀態。

避免「第二層面貧窮」惡化

按目前的情況看，福利政策的受助群是那些沒有收入的個人或家庭，可領取綜援，低收入者受到最低工資，或「職津」的在職貧窮支援；那些高收入的一群當然有足夠財力去支持富裕的生活開支，毋須政府福利政策一絲一毫的關顧。但中收入群體，在沉重生活開支的擔子下，左支右絀，卻為福利政策所忽略。因此，如何收窄高低收入的距離，使中低收入群體得到支援，是今日政府需要考量的政策。

總括而言，透過稅務安排，為這批中收入家庭提供支援，是一個可考慮的政策方向。可否利用「負所得稅」概念，通過稅務安排，以紓解日益顯著的「第二層面貧窮」問題，而可供借鏡的美國收入稅務補助計劃，但囿於篇幅，筆者將另文討論。但無論如何，即使如今法定最低工資提升至 37.5 元，但衡量到目前衣食住行的生活開支，尤其是租金開支，區區的最低工資保障，甚至「職津」的補助，顯然無濟於事，面對當前中等收入個人或家庭陷入「第二層面貧窮」的現象愈來愈顯著，如何對這個群體提供稅務支援，避免貧窮現象向中產階層蔓延，無疑有政策上的現實需要。〔談香港在職貧窮問題·二之一〕

〔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〕