

**策略發展委員會
社會發展及生活質素委員會
收入差距與社會流動**

(譯本)

I. 目的

本文件概述香港收入差距與社會流動的情況，並請委員就有關議題的方針和策略作出討論。

II. 背景

2. 行政長官在 2006 年 10 月發表的最新施政報告中強調，我們務須設法解決矛盾，促進社會和諧。他指出，在本港，那些與全球經濟高增值沾上邊的人士，大都可以賺取高收入，但低技術工人的生活卻越來越困難¹。這個現象引起一個值得思考的議題，就是本港收入差距與社會流動的情況，會否損害香港社會的和諧。

II. 定義

(a) 收入差距

3. 收入差距一般指社會上高收入與低收入人士收入差別的程度²。如社會的累積收入集中在某幾類人士手中，即視為存在收入差距（不均）的情況。

¹ 行政長官曾蔭權在 2006 年 10 月 11 日立法會會議上發表題為“以民為本，務實進取”的施政報告，第 75 段，2006 年

² 《2006 年社會報告》(Social Report 2006)，新西蘭社會發展部，
<http://www.socialreport.msd.govt.nz/economic-standard-living/income-inequality.html>

(b) 社會流動

4. 社會流動形容人們在社會生活中，在不同社會組別之間的移動情況或機會³，亦可指在社會階層或職業組別之間的移動。但是，香港較少有從社會經濟角度對這個議題展開深入研究⁴。其中一個原因可能是社會階層會隨著時間及社會文化及狀況不斷轉變，難以確切界定。在香港這個市場經濟體系，社會地位與財富密切相關，通常會被互為引用，並列討論。因此，討論香港的社會流動時，以收入（或入息）流動代表社會流動，亦被認為具相當的代表性。

IV. 全球化及國際都會的發展 — 對收入差距及社會流動的影響

(a) 國際都會的發展

5. 國際研究指出，倫敦及紐約等國際都會現正面對收入差距不斷擴大的問題。在過去 20 年，香港亦由工業生產主導的經濟體系，逐漸發展為由工商業支援服務帶動的國際都會。因此，參考其他國際都會的經驗，有助我們討論這個議題。

6. 國際都會冒起，成為各類高級商業服務的集中地，在全球經濟體系中處領導地位。它們既是為商業機構提供金融及專業服務的主要市場，也是重要的創意中心。為了發揮上述跨國的功能，這些國際都會僱用大量專業人員、各國精英，以及其他輔助人員。同時，專為新晉精英而設的個人服務及其他生活休閒設施（例如高級時裝店、娛樂設施、酒店、食肆等）所僱用的人數亦告上升。增聘的人手多半屬於最高與最低職級及收入的人員，中層員工無法受惠。這種情況有時稱為「沙漏型」社會結構或服務

³ 績效與創新小組，“社會流動－討論文件”(Social Mobility – A Discussion Paper)，英國政府首相內閣辦公室策略小組，2001 年 4 月

⁴ 這方面最新的嘗試是由呂大樂主持的一項研究－“個人際遇：香港生活上的機遇和社會階層流動情況”(Who gets ahead (or stays behind): life chances and social mobility in Hong Kong)；研究結果尚未公布。

行業組織的二元化。

7. 這些國際都會面對上述經濟及就業結構問題，普遍出現收入差距擴大、貧富日益不均的情況。收入差距不斷擴大，主要原因有二。首先，不同界別的營利能力以及各類工人的賺取收入能力差距漸遠。換言之，高技術與低技術工人的收入懸殊。其次，僱用臨時或兼職員工擔任低薪職位的情況越趨普遍，而且這些職位往往由鄉郊地區或外來的新移民擔任⁵。

(b) 全球化與科技進步

8. 此外，全球化與科技進步為全球經濟結構帶來重大轉變。隨著資訊科技和互聯網應用的普及，對於要求掌握一般技能的普通工作的需求大幅下降。與此同時，跨國企業要在全球各地聘用大量技術及低技術工人，不但較以往容易，成本效益亦較高。經濟活動全球化的例子包括：珠江三角洲為全球製造商提供大量低成本低技術工人；印度班加羅爾和中國北京中關村則提供成本較低的技術工人、白領工人和中層技術人員，以取代已發展經濟體系成本較高的勞工。這種國際分工的情況，在世界勞工市場上前所未見。

9. 由於全球化和科技進步，不但低技術工人，就連中層及中等技術人員在工資和收入方面的議價能力也顯著下降。這情況為大部分國家在邁向知識型經濟的過程中，按技術水平劃分的收入差距不斷擴大的現象提供了部分原因⁶。

V. 收入差距—香港的情況

10. 自上世紀九十年代以來，香港經濟結構不斷轉型，由以

⁵ Sassen S, 1998 年,《全球化及其不滿》(Globalisation and its Discontents), 紐約: New Press, 頁 137; Friedman J, 1995 年,《國際都會的假設》(The world city hypothesis), 見 P.L. Knox 及 P.J. Taylor (編輯)的《全球系統中的國際都會》(World Cities in a World-System), 頁 324, 劍橋: 劍橋大學出版社。

⁶ Arthur S Alderson 和 Francois Nielsen,《全球化帶來的重大轉變: 16 個經合組織國家的收入差距趨勢》("Globalisation and the great U-turn: Income inequality trends in 16 OECD countries"),《美國社會學期刊》(The American Journal of Sociology), 芝加哥, 2002 年 3 月, 第 107 期, 頁 1244 至 1256

製造業為主轉變為以服務業為主，其後朝著高增值的方向發展，邁向知識型經濟。香港現已成為世界金融、貿易和商業中心，正致力發展為亞洲國際都會。其他國際都會出現的收入差距及不均現象，香港也有發生。

11. 有證據顯示，過去20年來，香港收入差距日益擴大⁷。這與香港經歷全球化和科技的轉變而逐漸成為工商業支援服務主導的國際都會⁸有密切關係。就本港的社會人口特色而言，教育和移民是1981至2001年入息差距擴大的兩大主要因素⁹。與此同時，在解釋入息差距的成因時，性別因素的比重漸降。1981至2001年期間收入差距情況較具體的資料如下：

- 最高收入人士的收入增長速度遠超出最低收入人士；
- 沒有明確的證據顯示香港存在絕對的兩極化現象，即最高收入人士的境況越來越好，最低收入人士的境況越來越差。入息差距擴大，與上述期間經濟增長強勁和整體收入增加的情況相符；
- 1981年人口普查顯示，最高收入及最低收入的10%在職人口（不包括外籍家庭傭工）的收入差距，其中13.7%可歸因於教育程度的差距。2001年人口普查顯示上述比例大幅增加至41%；
- 男女之間的收入差距已經整體收窄，主要由於具備大專程度和高收入的女性比例增加。香港在過去20年已由製

7 林潔珍及廖柏偉在2006年5月為香港浸會大學－清華大學第六屆學術研討會所擬備的論文“香港入息不均情況的結構”(“The Structure of Earning Inequalities in Hong Kong”)；趙永佳及呂大樂在2004年的著作“對世界城市的考驗——有關社會兩極化的論文：九十年代以來的香港(Testing the Global City — Social polarisation thesis: Hong Kong since the 1990s)”，城市研究第41卷第10號，2004年9月，頁1863-1888

8 趙永佳及呂大樂，2004年，[見註7]

9 林潔珍及廖柏偉[見註7]及“高等教育的擴展是否令收入差距情況更趨嚴重？香港的實況”(Does Higher Education Expansion Increase Earnings Inequality? Evidence from Hong Kong)，2006年4月

造業主導的經濟體系轉變為服務業主導的經濟體系，這個結構性轉變為女性開拓了不少就業機會；以及

- 新移民¹⁰對最高收入及最低收入的 10%在職人口入息差距的影響程度，亦由 1981 年人口普查顯示的 1.7%，增至 2001 年人口普查顯示的 4.6%。

12. 在 2001 至 04 年間，不同收入階層家庭的每月平均收入顯著下跌，跌幅由 9 至 14% 不等¹¹。其間物業市道下滑，導致業主財富大幅貶值，當中一些業主更面臨破產，令問題更形嚴重。這個情況引起社會人士關注，每月家庭收入在該段期間明顯廣泛下跌，是否意味香港不但收入差距持續擴大，貧窮問題亦日益加劇？幸而，隨著本港經濟強勁復蘇，在 2004 年第 1-3 季至 2006 年第 1-3 季，整體每月平均家庭收入回升 6%，情況得以紓緩。其間不同收入階層家庭的收入均見上升，升幅由 5 至 7% 不等。

(a) 教育

13. 早前進行的一些研究結果指，教育是導致香港收入差距擴大的主因，我們應正確對待這項研究結果。我們不應理解為教育擴展是收入差距現象的源頭，有損貧困人士和其他弱勢社群的利益。反之，研究結果反映教育在全球知識型經濟中愈來愈重要，原因是教育可提高個人以至整體經濟的生產力和賺取收入能力。因此，教育在增加代內和跨代流動方面，可發揮強大的社會平等化作用。尤以香港為然，本港各級教育設施均獲得公營部門的巨額資助，而且可供不同社會經濟背景的學生入讀。隨著大專及以上程度教育不斷擴展，加上大學畢業生的數目增加，長遠而言，教育實際上有助縮窄香港的收入差距。

¹⁰ 移民因素根據兩方面資料量度：在有關統計時間的居港年期；以及在內地抑或其他國家出生。舉例來說，新移民指在統計時間居港不足 7 年(或 1991 年前的統計資料顯示居港年期為 5 年或以下)的內地出生人士。在其他國家出生的新移民則屬於另一類別。

¹¹ 因應 2001 至 04 年間的價格變動作出調整後，跌幅為 3 至 9%，較為溫和。

(b) 人口遷移

14. 關於人口遷移對收入差距的影響，眾所周知，經常有低技術、低學歷的內地居民來港定居。1997 至 2005 年期間，年齡界乎 15 至 64 歲根據單程證計劃移居香港的內地居民約有 293 200 名，其中大部分進入低層次勞動市場¹²。只要單程證計劃繼續實施，在可預見的將來，低技術、低工資勞動人口供應不斷的情況大概不會改變。由於金融、商業和專業服務等界別的高層次工作收入持續增加，上述情況可能會使香港的收入差距繼續擴大。其他國際都會亦出現類似現象，低層次工作由來自鄉郊地區的人士或城市的合法或非法移民擔任。不過，國際都會以服務為本的經濟活動蓬勃發展，從事低工資工作的新移民或新近遷入的居民，正好為這類活動提供必要的支援。值得注意的是，本地居民大多不熱衷從事低工資工作。新移民填補大部分低工資職位空缺，他們對經濟發展的貢獻，不容忽視。

(c) 堅尼系數

15. 在上述背景下，或許值得討論堅尼系數¹³。堅尼系數是一個總體綜合指標，普遍用於反映社會收入差距的程度。表 1 撮述香港的堅尼系數，從中可見，1981 至 2001 年期間的數值持續上升。不少論者曾引用上述情況，指香港收入差距和貧富不均的情況日趨惡化¹⁴。

表 1 — 1981 至 2001 年期間香港的堅尼系數

	1981	1986	1991	1996	2001
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525

資料來源：政府統計處(1992)及(2002)

¹² Zhao Xiaobin、Zhang Li 和 Sit Tak O Kelvin。《香港經濟轉型下的收入差距情況》(Income inequalities under economic restructuring in Hong Kong)。研究當代亞洲事務雙月刊《亞洲研究》(Asian Survey)，加州大學出版社，第 XLIV 期，第 3 號，2004 年 5/6 月，頁 442 至 473

¹³ 堅尼系數用於量度社會上收入分布完全平均與實際收入分布之間的差距，以比率表示，數值界乎 0 與 1 之間。0 表示完全平等，即每個住戶的收入完全一樣，而 1 表示完全不平等，即一個住戶賺取所有收入。堅尼系數上升，一般推斷為收入差距擴大。

¹⁴ Zhao Xiaobin、Zhang Li 和 Sit Tak O Kelvin [見註 12]

16. 正如上文所述，香港收入差距不斷擴大的趨勢，由多個因素造成。從宏觀層面上分析，面對全球化和科技革新的壓力，香港要生存和蓬勃發展，便須勇於求變。香港正逐步轉型為國際都會經濟體系；這種經濟體系的特徵之一，是對知識和技術水平高的人才需求甚殷，形成在職業階層中，上層收入升幅較下層顯著，收入差距難免不斷擴大。類似的情況亦見諸其他國際都會。

17. 香港的堅尼系數多年來持續上升，但這個現象應小心詮釋，不一定要視為貧窮問題惡化，因為不論貧富，收入都可能同見上升，差別只在於升幅。例如，月入少於15,000元的全職僱員（不包括外籍家庭傭工），在整體全職僱員中所佔的比例，由1995年的77%降至2005年的66%¹⁵，同期月入多於15,000元的全職僱員人數比例亦由23%上升至34%。

18. 再者，香港的堅尼系數並未計及稅收、福利援助及政府於不同服務範疇所提供的補貼對收入重新分配的影響。如計及收入重新分配的影響，估計香港的堅尼系數會下降，故此難以把香港的情況與其他經濟體系加以比較，因為彼此搜集的數據和調查方法或有差異。此外，香港只是一個小城市，經濟規模和經濟結構的多元程度難與大國相提並論；在這樣的前提下，以堅尼系數作為互相比較的基礎，實有商榷餘地。至於紐約和倫敦等國際都會，由於相關的數據不詳，無法與之比較。

IV. 社會流動－香港的情況

19. 根據最近一項研究¹⁶提出的證據，本港僱員的收入，在一段長時間內大體上展示了流動性。由此可見，香港這個經濟體系大體上具備社會流動性。對工作的人士而言，不論其最初的入息水平為何，只要有才幹、不辭辛勞，假以時日，便可能躋身收

¹⁵ 雖然入息數字根據理論上工作收入編訂，但1995年與2005年的物價水平幾乎相等（1995年綜合消費物價指數為100.4，2005年則為100.3）。因此，實際收入與理論上收入的差別微不足道。

¹⁶ James P. Vere，《收入流動專題研究》（“Special Topic Enquiry on Earnings Mobility”），香港大學香港經濟及商業策略研究所，2006年9月

入階梯的較高位置。相反，任何人如沒有因應不斷轉變的工作要求提升技能，則有很大可能會下移至收入階梯的較低位置。下列數據可引證上述情況：

- 超過55%的僱員收入曾經流動，其中29%向上移動，26%向下移動；
- 1996年處於最低五分位數組別（即收入分布中最低20%）的僱員，有42%在2005年成功躋身收入階梯的較高位置；以及
- 1996年處於最高五分位數組別（即收入分布中最高20%）的僱員，有68%到了2005年仍能保持原來高位。

20. 男性僱員和年青僱員，收入流動的機會較高，而年長僱員、從事農業和製造業的工人，以及非技術工人陷於最低五分位數組別的機會較高。不過，教育能有效減少陷於最低五分位數組別的機會，對年青人尤其見效。總括而言，教育是增加收入上向流動和減低收入下向流動的關鍵因素。

21. 但是，相比1991至2000年間，本港僱員的收入流動性在1996至2005年間普遍下降¹⁷。其間香港正遭受物業市道低迷等連串打擊，加上亞洲金融危機過後經濟長期通縮、全球經濟下滑，以及「非典」爆發，導致收入的上向流動受到限制。不過，收入的下向流動同時減少，原因是勞工市場的調整大概主要由企業精簡規模及裁員帶動，而減薪的影響較少。

22. 雖然1996至2005年間收入流動普遍下降，但數個行業的從業員，收入流動程度較其他行業為高。綜觀這段期間香港各行業的收入流動性，主要特點撮述如下：

- 從事「金融、保險、房地產和商業服務」行業的人士，收入的上向流動較高，部分可歸因於這類行業在最近經濟

¹⁷ James P. Vere, [見註 12]

不景期間依然表現出色，以及對技術工人的需求較大；以及

- 從事建造、工藝及相關行業的人士，收入的下向流動較高，可能是由於建造業出現萎縮，以及這類行業人士無能力轉投其他行業，尤其是服務業。

23. 跨代流動一般指一個人的子女及後代在各社會組別間上下流動的程度。本港有證據¹⁸顯示，父親與子女的終生收入之間存在正面的相互關係。不過，跨代貧窮問題並不普遍，原因是父親屬於最低五分位數組別的女儿中，有 87% 已從最低收入的五分位數組別向上移動。學歷方面，雖然根據觀察結果，父親與女儿的學歷存在正面的相互關係，但對於那些學歷較低，只具小學程度的父親之子女來說，他們仍有相當多機會接受中學或高等教育，或然率估計逾 91%。

24. 一些近期的觀察提出，中產家庭父母一直積極加強子女的社交技巧，以及擴闊他們的國際視野和社會網絡，以減少他們向下流動的機會。多年來，本港家庭接受高等教育的機會明顯增加。因此，中產家庭父母把這些附加優勢視為下一代建立他們社會流動的必要資產。有鑑於此，有人認為低收入家庭的子女在爭取這些優勢的資源較少，使他們的競爭力不及中產家庭的子女。如果這種情況持續，或會影響低收入家庭的跨代流動。

VII. 政府的工作

25. 收入分布平均和社會流動，是促進社會和諧的重要因素。因此，政府有責任營造有利個人發展的環境，讓每個人都能盡展所長，使不同背景的人士都有均等機會力爭上游，在社會和經濟階梯上攀升，以及為弱勢社群紓困。

¹⁸ James P. Vere, [見註 12]

26. 總的來說，經濟持續增長，是維持社會實際收入增長、促進社會流動的關鍵所在。為了刺激經濟增長，政府不但投資於人力資源，同時致力提升香港競爭力和改善營商環境。上述舉措亦應視作積極促進社會流動和平等的措施。

27. 政府其他具體工作包括：

- 在宏觀層面上，推動整體經濟發展及增長，藉此在開放的市場創造更多職位；
- 在教育方面，重點資助九年免費強迫基本教育，並巨額資助高等教育服務，以及幼兒及幼稚園教育津貼；
- 為失業人士、在職人士和青少年提供廣泛的培訓及再培訓課程，讓他們掌握所需技能，適應經濟迅速轉型。一些較顯著的例子包括：僱員再培訓計劃、技能提升計劃、持續進修基金、毅進計劃，以及青少年持續發展及培育基金¹⁹。政府現正制訂資歷架構，從而提供一個終身學習的平台，並使進修人士可以沿著清晰的學習階梯拾級而上；
- 為有需要人士，特別是低收入人士提供巨額資助的公屋、醫療及其他社會服務；
- 透過薪俸稅制度，以可觀的免稅額和免稅措施重新分配收入，令大部分低收入人士能夠跌出稅網；
- 透過綜合社會保障援助計劃，支援有經濟困難的亟需照顧人士和弱勢社群，以滿足他們的基本需要；
- 支援亟需照顧人士和弱勢社群，提高他們的就業機會，包括：
 - 自力更生支援計劃，通過積極就業援助、社區工作和

¹⁹ 政府在 2004 年設立 5,000 萬元的青少年持續發展及培育基金，以資助為待業待學青少年而設的試驗計劃，目的是激勵他們重返校園或投入工作，或協助他們把握個別行業的實習和就業機會。

豁免計算入息，鼓勵並協助健全的失業綜援受助人尋找全職有薪工作；

- 非政府機構受委託營辦深入就業援助計劃，為有工作能力的綜援受助人和失業人士（準綜援受助人）提供度身訂造的就業援助。另外，非政府機構亦受委託營辦「走出我天地」和地區就業支援試驗計劃，分別協助年青的失業綜援受助人和長期領取綜援而又較難就業的健全失業人士就業和持續就業；
- 欣曉計劃，推行目的在於為最年幼子女為 12 至 14 歲的綜援單親家長和家庭照顧者提供援助，增強自助能力，融入社會，重新就業，邁向自力更生；
- 中年就業計劃和工作試驗計劃，協助有特別困難的求職人士就業；以及為求職弱能人士而設的就業展才能計劃；
- 由民政事務總署（民政署）統籌的新來港定居人士支援計劃 —
 - 在總部成立新來港定居人士服務政策督導委員會，並在地區層面成立地區統籌委員會，專責協調政府各局／部門及各個非政府機構的工作和服務，以助新來港人士順利融入社會；
 - 民政署印製了一本《新來港定居人士服務指南》，以便新來港人士進一步認識各項公共服務。
- 婦女持續進修：透過自在人生自學計劃（婦女事務委員會推行的重點計劃，並由政府資助），為婦女提供切合需要和興趣的靈活學習課程。授課方式以電台講授為主，並輔以由非政府機構主辦的自選學習活動和面授課程；以及
- 設立扶貧委員會檢討各項現行政策，研究政府工作可進一

步改善之處。重點工作包括防止跨代貧窮、鼓勵就業，以及加強以地區為本的防貧紓困工作。

VIII. 策略議題討論

28. 請委員根據上述背景資料，討論下列策略議題：

- (a) 收入差距與社會流動的現況，會否對香港發展和諧社會構成重大影響？
- (b) 在可見的將來，還有哪些關鍵因素會擴大收入差距或減低社會的上向流動？
- (c) 政府要應付收入差距和社會流動的問題，應採取什麼方針？
- (d) 現時政府為應付收入差距和社會流動問題而採取的措施，是否方向正確、平衡各方利益，以及具見成效？
- (e) 政府、商界、非政府機構和個人應優先處理什麼問題及進一步採取哪些措施，以：
 - 消除收入平均分布和社會流動的障礙；
 - 促進收入平均分布和社會流動；以及
 - 盡量提高跨代社會流動的機會。

策略發展委員會秘書處
2006年11月