

立法會

Legislative Council

立法會 ESC98/18-19 號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔號：CB1/F/3/2

財務委員會轄下的人事編制小組委員會 第十一次會議紀要

日期：2019 年 3 月 25 日(星期一)
時間：下午 2 時 30 分
地點：立法會綜合大樓會議室 2

出席委員：葉劉淑儀議員, GBS, JP (主席)
周浩鼎議員(副主席)
涂謹申議員
黃定光議員, GBS, JP
黃國健議員, SBS, JP
何俊賢議員, BBS
胡志偉議員, MH
姚思榮議員, BBS
陳志全議員
郭家麒議員
郭偉強議員, JP
張華峰議員, SBS, JP
張超雄議員
葉建源議員
葛珮帆議員, BBS, JP
廖長江議員, SBS, JP
潘兆平議員, BBS, MH
蔣麗芸議員, SBS, JP
盧偉國議員, SBS, MH, JP
楊岳橋議員
朱凱迪議員
何啟明議員
邵家輝議員

邵家臻議員
容海恩議員
陳沛然議員
陳振英議員, JP
譚文豪議員
區諾軒議員
鄭泳舜議員, MH
謝偉銓議員, BBS

缺席委員 : 鍾國斌議員

出席公職人員 : 黃潔怡女士 署理財經事務及庫務局
副秘書長(庫務)1
盧世雄先生, JP 公務員事務局副秘書長1
歐錫熊先生, JP 財政司司長辦公室政府
經濟顧問
吳慧蘭女士, JP 財政司司長辦公室首席
經濟師(5)
侯家俊先生 財政司司長辦公室首席
經濟師(4)

列席秘書 : 司徒少華女士 總議會秘書(1)4

列席職員 : 盧美雲小姐 高級議會秘書(1)9
張雪嫻女士 高級議會事務助理(1)1
何朗瑩小姐 議會事務助理(1)7
張婉霞女士 議會事務助理(1)10

經辦人/部門

主席請委員參閱 ECI(2018-19)15 號資料文件，該文件載列自 2002 年以來獲批准的首長級編制變動的最新資料，以及議程上 2 個項目所載變動對首長級編制的影響。她繼而提醒委員，根據《議事規則》第 83A 條，委員在會議上就所討論的任何項目發言之前，應披露與該等項目有關的直接或間

接金錢利益的性質。她亦請委員注意《議事規則》第 84 條有關在有直接金錢利益的情況下不得表決的規定。

EC(2018-19)28 建議把財政司司長辦公室轄下的政府經濟顧問辦公室的1個首席經濟主任編外職位(首長級薪級第2點)轉為常額職位，由2019年5月13日或財務委員會批准當日起生效(以較後的日期為準)，以繼續進行扶貧、福利及人口範疇的相關經濟分析和研究

2. 主席表示，這項人事編制建議是把財政司司長辦公室轄下的政府經濟顧問辦公室的1個首席經濟主任編外職位(首長級薪級第2點)轉為常額職位，由2019年5月13日或財務委員會批准當日起生效(以較後的日期為準)，以繼續進行扶貧、福利及人口範疇的相關經濟分析和研究。

3. 主席指出，政府當局在2018年12月17日就這項人事編制建議諮詢公務員及資助機構員工事務委員會。事務委員會原則上支持當局將有關建議提交人事編制小組委員會考慮。有委員指出當局雖投放了不少資源於扶貧範疇的分析研究工作，但本港的貧窮情況卻沒有顯著改善，並關注當局會否為扶貧政策和措施制定長遠方向或指標。政府當局解釋，上述職位所領導的工作是提供經濟分析，以支援政府就扶貧、福利及人口政策範疇制訂相關政策；整體政策的目標和方向會由相關的政策局決定。不過，政府經濟顧問辦公室("政經辦")進行的貧窮線分析可顯示貧窮率在政府的扶貧政策介入後的情況是否有所改善。另外，有委員亦關注上述職位所帶領的政經辦第五組，會否與另一個負責人力資源分析的組別的工作重疊，以及該職位會否就全民退休保障計劃("全民退保")的建議，向政府提供策略性意見。政府當局表示，第五組負責人口推算及勞動人口推算，與另一組別的工作相輔相成。

此外，第五組亦會就全民退保計劃進行情景分析，推算計劃的成本效益，以及政府的財務承擔。

人口高齡化的分析研究

4. 陳志全議員表示不支持此項人事編制建議。他認為首席經濟主任領導的第五組進行的經濟分析，目的是為政府削減福利開支及逼使長者重返勞工市場而搜集資料及編造理據。他批評第五組進行的研究只針對人口高齡化對社會及經濟可能帶來的負擔，卻沒有顧及長者的處境和需要。他詢問，第五組有否為政府建議把領取長者綜合社會保障援助("長者綜援")的合資格年齡由60歲提高至65歲作政策研究並提供相關理據。

5. 財政司司長辦公室政府經濟顧問("政府經濟顧問")表示，第五組的工作是多方面的，涵蓋扶貧、福利及人口範疇。該組進行的研究分析一貫以數據為依歸，目的並非為政府削減福利開支提供理據。事實上，第五組過往的分析工作，為政府考慮推出或優化福利措施時提供了參考，例如政府在2016年推出低收入在職家庭津貼("低津")計劃，以及分別在2017年及2018年優化長者生活津貼。他指出，香港及其他先進經濟體均面對人口高齡化的問題，對經濟增長潛力以及人力資源構成長期挑戰，第五組因而須持續提供支援，深入研究及評估人口高齡化對經濟的潛在影響。他續稱，隨著人均壽命增加，部分人士的工作年期或會相應延長，以配合勞工市場的需求。

6. 關於政府調整長者綜援合資格年齡，政府經濟顧問及財政司司長辦公室首席經濟師(5)("首席經濟師(5)")回應指，政經辦沒有參與相關的政策討論。另外，受長者綜援合資格年齡由60歲提高至65歲的政策所影響的人士，只涵蓋於政策生效後年齡將到達60歲至64歲並且會申請長者綜援的人士，由於欠缺實際數據，政經辦並沒有為政府進行相關分析。政府經濟顧問在回應陳志全議員進一步提問時表示，第五組會按相關政策局的需要，就人口高齡化進行經濟分析及研究。

7. 胡志偉議員查詢第五組進行的人口範疇分析及研究的內容。他對第五組進行的人口高齡化研究只針對長者對社會及經濟可能帶來的負擔表示關注，並詢問有關研究會否包括其他社會元素(例如長者的健康指標)。

8. 政府經濟顧問表示，第五組一直持續監察最新的本地及國際人口趨勢，並積極參與政府統計處("統計處")所負責的人口推算及勞動人口推算工作，近期亦發表有關香港人口高齡化趨勢的研究。至於在進行研究時會否包含其他社會元素，則視乎是否有相關的數據而定。

9. 謝偉銓議員表示支持這項人事編制建議。他詢問第五組會否跟進各政策局/部門按有關的研究分析而推出的政策措施的成效，以及人口高齡化的分析研究會否包括對福利政策及社會資源(例如土地、房屋等)的影響。他亦查詢為何人口政策督導委員會自2015年3月起沒有任何資料更新。

10. 政府經濟顧問回應指，人口政策督導委員會已改組為由政務司司長出任主席的人力資源規劃委員會。人力資源規劃委員會及扶貧委員會均會就人口高齡化對社會的影響進行討論。就政策措施成效方面，首席經濟師(5)舉例表示，2012年香港貧窮情況報告中的分析，識別出在職貧窮家庭是一個需要優先關注的群組。其後，第五組協助勞工及福利局("勞福局")進行相關的政策研究，而政府於2016年推出低津計劃。第五組亦在2017年就政府為低津計劃進行的全面檢討中，進行情景測試，以提供分析數據予勞福局參考。政府其後在2018年推出一系列優化低津的措施，並將其易名為"在職家庭津貼"。

扶貧範疇的分析研究

11. 主席表示，政府推出多項扶貧措施卻未能減少貧窮人口，原因可能是政府採用"相對貧窮"的貧窮定義。她詢問當局採用"相對貧窮"，而不如美

國及中國般採用"絕對貧窮"定義的原因，以及政府會否考慮採用其他貧窮定義，包括"絕對貧窮"。她亦要求政府解釋香港的貧窮成因，以及政府有何措施，包括經濟政策(例如協助中小型企業)，以改善香港的貧窮情況。她建議政府當局除進行有關扶貧範疇的分析外，亦應研究導致財富差距擴大的原因。

12. 政府經濟顧問指出，採用"相對貧窮"定義是第一屆扶貧委員會的決定，這定義亦為經濟合作及發展組織("經合組織")及歐洲聯盟所採用。政府明白採用扶貧委員會所建議的"相對貧窮"定義有一定的局限，尤其是該定義只考慮住戶的收入，而沒有計算住戶的資產。由於長者大部分已退休而沒有就業收入，當中一些"低收入，高資產"人士或會被界定為貧窮，因而高估了長者的貧窮情況。事實上，2017年非綜援住戶而被界定為貧窮的長者約有29萬名，但當中80%的長者並沒有經濟需要，故有需要從更多不同方面深入分析貧窮情況。有鑒於此，第五組就一系列的貧窮議題，尤其是長者貧窮情況，作多角度的分析，並在年度貧窮情況報告中以專題研究的方式發表研究結果。就改善貧窮情況，政府經濟顧問表示，政府現時的福利措施已有相當的扶貧成效，例如根據香港貧窮情況報告的分析，2017年的貧窮率在政府的恆常現金政策介入後，已由20.1%降至14.7%；再計及政府的非現金福利(主要為公共租住房屋)後，更進一步降至10.5%。他同意除福利措施等收入再分配的方法外，長遠而言，發展經濟以提供更好的工作機會，以及教育等多方面的政策，將有助紓緩貧窮問題。他補充，由於數據不足，難以進行有關財富差距的研究。

13. 主席詢問經合組織成員國中有哪些能真正達致減貧。政府經濟顧問回應指，經合組織成員國在各自政府的扶貧政策介入後，仍存有一定水平的貧窮率。

14. 郭家麒議員指出，政府早前委託周永新教授就香港退休保障制度進行的研究建議政府應推行全民退保，以解決長遠的貧窮問題及避免日後出

現嚴重財政赤字。他詢問政府當局沒有採納周教授建議的理據，以及把首席經濟主任一職轉為常額，可如何有效地解決貧窮問題。此外，他指出經合組織成員國的貧窮人口一般低於10%，他要求政府說明其扶貧目標。

15. 政府經濟顧問重申，首席經濟主任需要領導第五組就貧窮線框架的檢討和研究提供專業支援，以及持續監察貧窮情況，包括為不同弱勢群組(如殘疾人士、少數族裔、單親住戶及新移民住戶等)的貧窮情況作出針對性的分析。上述工作要持之以恆，因此政府建議將該職位由編外職位轉為常額。第五組的工作是進行經濟分析和研究，研究結果會交予扶貧委員會和相關政策局，以協助制訂扶貧政策及措施。就周教授的研究，政府經濟顧問表示，政府當局已就全民退保的建議作全面的討論和分析，並已指出推行全民退保長遠在財政上或不可行。香港的貧窮問題與人口高齡化息息相關，為此，政府已推出高額長者生活津貼，更針對性地紓緩長者貧窮問題。至於政府會否訂立扶貧目標，他表示訂立扶貧目標乃政策層面的事宜，並非政經辦的工作範圍，福利事務委員會亦將於2019年4月2日的會議討論本港的貧窮情況及訂立減貧目標的議題。

16. 邵家臻議員認為第五組為扶貧委員會提供專業分析，並發布年度貧窮情況報告，以助扶貧委員會制定扶貧策略方面的工作雖然重要，但他質疑政府投入大量資源進行扶貧的分析，是藉以把現時的貧窮情況合理化(例如在2017年香港貧窮情況報告內新增了"收入貧窮、但有一定價值的物業"長者的分析)。他詢問，第五組如何決定貧窮研究應採用的準則及研究方向(例如在研究貧窮線框架時只考慮住戶收入，而沒有計算住戶的資產；但在研究長者貧窮時，卻把長者的物業計算在內)。此外，邵議員亦詢問，面對長者貧窮及人口高齡化的問題，政府是否仍然依賴稅收以支付長者的福利開支(包括高齡津貼、長者生活津貼及高額長者生活津貼)，以及預計有關收入可支付相關開支的年期。

17. 政府經濟顧問回應指，按扶貧委員會的建議，第五組特別於2017年香港貧窮情況報告中新增了"收入貧窮、但有一定價值的物業"長者的分析，以期讓社會大眾更深入了解長者的貧窮情況。他重申，"相對貧窮"定義有其局限，特別是沒有把住戶資產計算在內；惟統計處已指出收集市民資產數據並不可行。有關的新增分析在貧窮線分析框架之外提供了有用的補充資料，有助從另一個角度了解部分貧窮長者擁有物業資產的情況，藉以在一定程度上補足現時貧窮線分析框架未有考慮資產的局限。他強調，這項新增分析為補充分析，不會影響以貧窮線分析框架計算的貧窮率及貧窮人口數字。就以稅收以支付長者的福利開支，政府經濟顧問表示，根據政府推出高額長者生活津貼前所作的研究顯示，在可見的將來，政府的稅收應足夠支付邵議員以上提及的三項津貼。

18. 張超雄議員質疑政府就稅收可以支付長者福利開支的說法。他指出政府當時的估算並沒有預計超過80%的長者會申領高額長者生活津貼。他表示周永新教授的研究顯示，政府以稅收支付長者的現金福利開支是最不能持續的方案。反之研究指，由政府、僱主及僱員三方供款的全民退保方案，才可持續有效地應付長者貧窮及人口高齡化問題。他詢問，把首席經濟主任轉為常額職位後，對解決長者貧窮問題有何好處。張議員和邵家臻議員亦質疑政經辦是否刻意為降低長者貧窮率，而在分析2017年香港長者貧窮情況時，把2018年6月才推出的高額長者生活津貼的影響計算在內。

19. 政府經濟顧問重申，首席經濟主任需要繼續領導第五組，持續地監察貧窮情況(包括長者貧窮)，以支援政府適時推出措施幫助有需要人士(包括長者)。他解釋，2018年6月推出的高額長者生活津貼可以追溯至2017年5月起生效。合資格長者可獲發放最早由2017年5月起計算的一筆過補發金額。因此，該項措施的相應部分的影響應在2017年的貧窮數據中反映，而並非為刻意降低貧窮數字。

20. 張超雄議員指出，按"相對貧窮"的定義，住戶收入中位數的50%被界定為貧窮線，因此，如政府能有效地引入扶貧措施，把低於貧窮線的住戶收入提升至住戶收入中位數的50%，便可減貧，而貧窮線的界定(因以中位數，而非平均數界定)不會因而受到影響。他批評政府既有充分的數據與分析，為何仍然未能改善香港的貧窮情況，尤其是長者貧窮。邵家臻議員亦就如何減貧提出了與張議員類似的論點。

21. 張超雄議員亦對香港的兒童貧窮及殘疾人士貧窮情況表示關注。他引述2017年香港貧窮情況報告，並指出香港的貧窮兒童人口(即使在政府的政策介入後)不跌反升。就殘疾人士而言，第五組在2013年發表了殘疾人士貧窮情況報告後，便一直沒有再跟進有關課題。他質疑把首席經濟主任職位轉為常額，可如何改善兒童及殘疾人士貧窮的問題。

22. 政府經濟顧問答稱，政府所指按"相對貧窮"的定義不能完全減貧，是就政策介入前而言；而在政策介入後，貧窮率仍可被降低。在制定扶貧政策時，政府需考慮社會共識及如何運用其財政資源，令有需要的人士得到幫助。他補充，現時大部分長者有領取政府提供的社會福利金(例如綜援或長者生活津貼)，只有約四分之一長者沒有領取任何社會福利金。就殘疾人士的貧窮情況，首席經濟師(5)表示，統計處將於2019年年中進行測試性統計調查，並預計在2019年稍後時間開始進行新一輪有關殘疾人士的調查訪問，工作需時約一年。第五組會在統計處完成統計調查後，盡快展開相關的分析工作，並期望可於2021年發表新一期殘疾人士貧窮情況報告。

23. 容海恩議員詢問，除作經濟分析及向扶貧委員會提供數據外，首席經濟主任會否向扶貧委員會提供策略性建議。她建議第五組的扶貧範疇研究應包括與兒童貧窮有關的課題。

24. 政府經濟顧問察悉容議員有關研究兒童貧窮課題的建議。他表示第五組一直為扶貧委員會提

供專業分析，以讓委員會及相關政策局作深入討論並制定相關的扶貧政策。過往第五組亦曾就低津向相關政策局提供數據分析及意見以作參考。

政府經濟顧問辦公室的研究分析工作

25. 陳振英議員表示支持此項人事編制建議。他詢問政經辦就有關香港經濟事宜進行的專題研究及分析自2015年起逐年遞減的原因，以及為何自2017-2018年度起政經辦再沒有進行與金融發展相關的分析。

26. 政府經濟顧問表示，政經辦過往一直進行多方面的經濟分析和研究，包括宏觀經濟、物業市場、勞工市場等。部分專題研究及分析，其實已涵蓋於政經辦網頁中可供參閱的大型研究報告內(例如每年發布的香港貧窮情況報告)，故此沒有再以分項方式個別列出。香港貧窮情況報告亦不時新增專題研究，以進一步豐富其內容。就有關金融範疇的研究方面，政府經濟顧問指出，政經辦主要從宏觀角度分析金融業的發展對香港整體經濟的影響。而針對個別行業的研究，一般會由相關的政策局進行。

27. 陳振英議員建議政經辦把涵蓋於大型研究報告內的專題研究，獨立及詳細地列於其網頁內。此外，他亦建議政經辦在日後提交予人事編制小組委員會的討論文件中，無須在職位的職責說明中提述有關人員的職責包括執行上級委派的其他職務。政府經濟顧問備悉陳議員的建議。

28. 胡志偉議員查詢，政經辦會因應香港的經濟狀況主動展開項目作研究分析並向政府提供政策方向，或是在政府制定相關政策後才應要求進行研究分析。

29. 政府經濟顧問回應指，胡議員提及的兩個方式，政經辦均有使用。例如就人口高齡化而言，政經辦主要從宏觀角度研究及評估人口高齡化對經濟的潛在影響。就扶貧範疇而言，扶貧委員會會

就扶貧議題與政府進行討論及交流，再由相關政策局制定政策及措施，政經辦則提供專業的研究分析以支援扶貧委員會的工作。

30. 陳沛然議員表示原則上支持這項人事編制建議。他察悉，統計處是以問卷調查形式搜集資料數據，由於是由受訪者自願提供資料，他憂慮會出現誤差。此外，由於政府各部門的資料不能互通，並不能依賴大數據作研究分析。加上在進行人口範疇的分析時當局未能確切掌握新移民的人口結構，往往導致不能進行準確的分析及推算。他詢問，政府當局有何改善措施(包括收集數據的方法)確保用作研究分析的原始數據更完整及準確，以及當局會否考慮讓各部門的資料互通，以建立準確的大數據作研究分析之用。

31. 政府經濟顧問認同準確的原始數據對研究分析十分重要。他表示在情況許可下，政經辦亦會採用較準確的數據作研究分析之用。舉例而言，第五組進行收入流動性研究時，由早期採用問卷調查數據，改為現時利用行政數據(包括稅務局的收入數據)分析研究目標中不同世代的收入流動性，以期提高研究的準確度。有關新移民的人口結構推算，首席經濟師(5)指出，現時大部分新移民均是以家庭團聚為由持單程證來港定居，這些人士年齡層面廣泛，較難準確地推算其人口結構。儘管如此，統計處會向相關部門收集新移民人口結構數據，以期能更準確地作出推算。

32. 鑒於原始數據對研究分析非常重要，胡志偉議員詢問為何政經辦只在情況許可時才會採用較準確的數據作研究分析，以及政經辦會如何讓政府及市民知悉其研究的局限性。

33. 政府經濟顧問表示，政經辦會按研究項目的性質，決定採用何種數據來源及如有需要時搜集額外數據的方法。政經辦會在相關的研究報告內清楚指出研究方法及數據的局限；例如貧窮線沒有考慮住戶資產的局限，已詳列於貧窮情況報告中，讓讀者知悉。

34. 主席指出外國的中央銀行每年均會發表多份與財經及經濟相關的評論報告。她認為政經辦應仿效外國的做法，進行更多自發性、專業及公開的經濟研究分析。周浩鼎議員亦建議政經辦定期發表與人口範疇(包括人口結構和人口高齡化)相關的研究報告。

35. 政府經濟顧問察悉主席及周浩鼎議員的建議，並表示政經辦會主動進行有關不同题目的經濟研究分析，該等分析會以經濟札記等形式刊載於政經辦的網頁。

開設常額職位的理據及職位的工作

36. 胡志偉議員察悉政經辦第五組的工作主要包括扶貧範疇的分析。他質疑是否有必要由一位首席經濟主任領導第五組，並詢問第五組進行的研究分析與學術研究機構所作的研究分析有何具體分別。他亦要求政府當局說明，把首席經濟主任編外職位轉為常額職位對非首長級人員支援方面的影響。

37. 政府經濟顧問表示，第五組需支援扶貧委員會檢視並按需要優化貧窮線分析框架，並發布年度貧窮情況報告，至今已經發表6期年度報告。該報告就香港的最新貧窮情況、貧窮形態及成因，以及政府現時主要扶貧措施的成效提供詳盡的分析，亦包括多個涉及不同貧窮議題的專題研究。上述工作均需按扶貧委員會制定的貧窮線分析框架，以客觀數據為基礎，有系統並持續地作監察、檢討及分析，故此實在需要1位首席經濟主任常額職位人員持續領導第五組進行工作。他補充，學術研究機構亦可向統計處取得調查數據，作獨立的研究分析。就非首長級人員支援方面，政府經濟顧問表示，首席經濟主任常額職位將繼續由6位公務員常額人員支援，當中包括1名一級私人秘書。該一級私人秘書職位現時為有時限的職位，並將在2019-2020年度到期後轉為常額職位，以繼續為首席經濟主任提供秘書支援。

38. 鑒於擬設的首席經濟主任的主要職務包括就扶貧政策範疇提供策略性意見，譚文豪議員詢問政府當局為何沒有就此項建議諮詢福利事務委員會。他亦查詢把首席經濟主任編外職位轉為常額職位的理據，以及擬議職位的工作指標及成效，尤其是關於人口範疇方面的分析。

39. 政府經濟顧問指出，他察悉2018年12月17日的公務員及資助機構員工事務委員會會議，有邀請包括福利事務委員會委員的所有立法會議員出席。他補充政府於2013年以編外職位形式開設了該首席經濟主任職位；其後將該編外職位的期限延長3年至2019年。擬設的首席經濟主任需要領導第五組，就有關貧窮線框架的檢討和研究提供專業支援，以及監察貧窮情況，包括殘疾人士、少數族裔、單親住戶及新移民住戶等的貧窮情況。此外，第五組亦將更新收入流動性研究，以及積極參與統計處進行的人口推算及勞動人口推算。上述工作要持續進行，因此有需要將該職位由編外職位轉為常額職位。政府經濟顧問在回應譚文豪議員進一步提問時表示，香港貧窮情況報告載有關於新移民住戶的分析，有助政府及社會大眾了解其貧窮情況。政府推出的在職家庭津貼計劃亦不設居港年期規定，新移民人士可申請有關津貼。

40. 區諾軒議員察悉，勞工及福利局計劃在日後進行招標時，把外判工人的工資待遇列為考慮條件之一。他詢問，第五組在進行有關扶貧範疇的分析時，會否研究上述政策對貧窮勞動人口的影響，以及進行與最低工資有關的研究(例如為不同工種訂立最低工資)。

41. 政府經濟顧問表示，與勞工市場、人力資源及勞工法例有關的研究是由第四組負責。如勞工福利政策對就業人口的貧窮情況帶來影響，有關影響將反映在第五組進行的扶貧範疇的分析當中。

42. 主席表示由於仍有委員輪候提問，小組委員會將於2019年3月29日的會議繼續討論此項目。

經辦人/部門

43. 議事完畢，會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019年5月2日