

摘要

背景

- 1 香港特別行政區政府於二零零五年二月成立扶貧委員會（委員會），以回應社會人士對香港貧窮情況的關注，以及收入差距擴大、低技術工人失業、跨代貧窮，以及老人貧窮等問題帶來的挑戰。
- 2 多年來，政府及社會各界投放了不少資源，以改善社會上不同弱勢社羣的福利。委員會認為其主要工作，應集中處理市民最為關注的問題、涉及不同政策範疇並須由高層審議的議題，或值得重新審視現行工作模式及策略的地方。
- 3 有見及此，委員會就下列各主要範疇，進行全面研究，找出需要立即改善的地方，並考慮日後防貧紓困工作的方向：
 - 了解貧窮問題
 - 失業人士和在職貧困人士
 - 兒童及青少年
 - 長者
 - 地區為本扶貧工作

目標

- 4 雖然委員來自不同的背景並對扶貧工作持不同的意見，但委員會一致認同，推動就業對扶貧紓困和鼓勵自力更生，至為重要。就業不但能改善個人的經濟狀況，還能夠提升個人自尊，鼓勵社會參與並能為下一代樹立良好的榜樣。

- 對於有工作能力的人士，我們的核心策略是加強他們的就業能力、增加就業機會，以及提供有效的就業支援和適當的工作誘因，以推廣“從受助到自強”。
- 為了預防跨代貧窮，除了為高危的兒童和家庭提供額外支援外，我們還應採取正確的策略以提升他們的能力，使他們能計劃自己的未來，鼓勵他們脫貧。
- 對於未能自給的有需要長者和其他弱勢社羣，我們應繼續為他們提供福利援助和安全網，讓他們能有尊嚴地過活。

歸根結底，支援貧困人士是個人、家庭和社會的共同責任。

- 5 委員會對部份低技術工人的工資處於偏低水平，深表關注。委員會認為必須確保對健全工人來說，工作較領取福利吸引。委員會察悉與最低工資有關的事宜正在其他場合繼續討論。委員會促請政府在審議有關政策時，考慮推動就業，鼓勵低收入僱員工作，並考慮如何為健全失業人士及在職貧困人士提供適當協助，使有關制度能為有工作能力的人提供工作誘因，讓他們能透過就業，自力更生。

委員會的工作

- 6 過去兩年半，委員會進行了廣泛的諮詢工作，並積極接觸各階層人士，包括政策制訂者、非政府機構、地區人士、私營機構、學術界及市民。委員會透過一連串區訪、會議和研討會收集了很多意見，這些意見有助委員會檢討現有服務和探討新的策略。
- 7 委員會的主要工作重點包括：
- (i) **更深入了解貧窮問題** — 要解決貧窮問題，第一步是了解其複雜性。委員會已就多個主要範疇進行研究和調查，以便更深入地了解本港貧窮問題的情況和性質，從而制訂適當的策略和措施，以持久可行的方法解決貧窮問題。
 - (ii) **提出即時改善的措施** — 在研究政策及措施時，委員會嘗試找出可立即改善的地方，包括加強現有服務、彌補服務不足，加強協調或探討新的工作模式，並推出即時的改善措施。

- (iii) **訂定工作方向** — 委員會認同，要解決貧窮問題，必須根據過往的工作經驗，繼續努力，不斷作出改善。委員會已全面研究了各項主要問題，並就日後防貧紓困的工作提出政策建議。

委員會的工作扼述如下：

(I) 了解貧窮問題

- 8 委員會在政府經濟顧問和政府統計處的協助下，進行了下列工作，以加深對本港貧窮問題的了解：

- **更深入了解貧窮問題的性質** — 委員會認為單靠貧窮線來衡量「收入貧窮」並不能全面及深入了解貧窮問題，還須要考慮其他因素，例如貧困人士能否得到必需的服務和發展機會，以及他們的家庭和社會經濟背景等。
- **編訂一套貧窮指標** — 這套指標會每年修訂一次，以顯示貧窮情況的變化。過去三年，隨着經濟持續好轉，大部分指標都有所改善。
- **分析課稅及社會福利對家庭收入的影響** — 委員會透過研究公共政策對紓緩收入貧窮的影響，以了解公共政策的實際成效。在計及課稅及社會福利對家庭收入的影響後，大部份收入組別的實質收入都有所提高，而低收入組別的情況更為顯著。
- **進行有關收入流動性及跨代收入流動性的研究** — 現有數據顯示，香港社會一般具流動性。不過，我們亦要確保社會上所有人均有機會改善他們的生活，減低跨代貧窮。此外，委員會亦建議就有關方面進行更長期的研究，以全面了解下一代的發展。

- 審視有關香港**收入差距**的分析結果 — 委員會注意到，堅尼系數會受稅務及社會福利，以及其他因素如人口、社會及經濟狀況等影響。委員會認為應集中關注低收入人士及弱勢社羣的福祉，設法為他們提供防貧紓困的措施。

9 委員會認為，日後的工作目標是要協助市民進一步認識貧窮問題及其複雜性；以及監察公共政策對不同弱勢社羣的影響；並在制定政策時考慮各項措施的實際成效。有關工作建議包括：

貧窮指標

- **監察和追蹤貧窮指標的趨勢**，並因應社會情況的轉變而修訂有關指標。
- 在**制定和推行政策時**，應參考貧窮指標和其他相關數據及資料，並考慮公共政策對不同弱勢社羣的影響。

貧窮問題的研究及分析

- **進行並鼓勵有關機構就貧窮問題作進一步研究及分析**，以便公眾能掌握有關課題和討論。
- 就扶貧措施的**成效**進行**評估**性研究。
- **檢視課稅及社會福利對家庭收入（特別是低收入組別）的影響**。
- **檢視香港社會流動性及收入流動性的情況**，並就兒童和其他弱勢社羣的流動性進行縱向研究。
- 制訂能反映**社區網絡作用**的指標或進行有關的研究。
- 有系統地**蒐集數據和統計數字**，以加強有關貧窮問題的研究和分析工作，例如在長遠發展全港性的醫療記錄系統時，考慮蒐集醫療數據或統計數字。

(II) 失業人士和在職貧困人士

- 10 在有關政策局及部門的協助下，委員會採取了下列措施，以加強對失業人士和在職貧困人士的支援。有關措施包括：
- **增加工作誘因** — 在二零零六至零七年度推行**交通費支援試驗計劃**，並在二零零七年年中把試驗計劃擴展至居於偏遠地區的有需要人士，以及放寬現時綜援計劃豁免計算入息的安排。
 - **推動社會企業發展** — 採取一連串措施，包括推廣及宣傳、提供種子基金、推出培訓計劃及其他便利措施，並以社會企業這個創新模式，鼓勵失業人士自力更生及為他們提供社區就業機會，讓他們重投就業市場。
 - **強化培訓及就業援助** — 加強有關部門（包括勞工處、社會福利署及僱員再培訓局）在這方面的合作，並在地區層面加強為有就業困難的人士（他們主要是低技術及低學歷的中年工人）提供援助。
- 11 委員會認為日後的工作目標是要促進就業，藉此鼓勵失業人士自力更生。四個主要工作範疇包括提高他們的就業能力、提供有效的就業援助、增加就業機會和提供適當的工作誘因。

提高就業能力

- 全面檢討培訓、再培訓、技能提升和終身學習的課程和服務，以確保這些課程和服務都是市場導向的，並且顧及失業人士和在職貧困人士的需要。
- 進一步加強培訓和再培訓的工作，包括當向**外籍家庭傭工僱主收取的徵款**可被運用時，善用有關資源。

就業援助

- 以**綜合模式提供培訓及就業援助**，並善用現有資源，為有就業困難的人士提供更具針對性的援助。
- 全面檢討如何以“**一站式**”為目標，提供就業援助，以進一步便利健全人士（特別是有就業困難的人士）能得到有關的培訓及就業援助。

就業機會

- **推動經濟發展**和特別關注能為低技術工人創造就業機會的界別。
- 促進**社會企業**的發展，以協助有就業困難的人士重投就業市場和把握就業機會。
- **加強地區層面的就業支援**，特別是那些失業情況較嚴重的地區，並同時推動本土經濟和發展社會企業，以及投放資源進行工務工程和基建項目。
- 在進行規劃時，多考慮社會因素及人口狀況，例如人口、就業、配套設施及其他影響民生的事宜。

工作誘因

- 監察及檢討**交通費支援試驗計劃**的推行情況，並考慮提供適當的**工作誘因**，鼓勵就業。
- 考慮如何為**健全失業人士及在職貧困人士提供適當協助**，使有關制度能為有工作能力的人提供工作誘因，讓他們能透過就業，自力更生。

(III) 兒童及青少年

- 12 委員會已檢視現時各項促進兒童發展，特別是照顧弱勢社羣兒童發展需要的政策及計劃，並提出下列需盡快改善的地方：
- **加強對兒童和家庭的支援**（例如推行兒童身心全面發展服務試驗計劃，以及加強學前教育），並為高危兒童和其家庭提供額外的社會服務支援。
 - 由二零零六至零七年度起推行“走出我天地”試驗計劃。有關培訓和技能提升計劃，是特別為未能透過現有的就業計劃成功找到工作/繼續工作的**長期領取綜援的失業青少年**而設。
 - 支持設立**兒童發展基金**，鼓勵兒童制定個人發展計劃，以及嘗試以資產為本的模式促進弱勢社羣兒童發展，協助他們脫貧。
- 13 委員會認為日後的工作目標是要研究兒童及青少年在不同發展階段的需要，以及為弱勢社羣兒童提供所需的支援及協助，從而解決跨代貧窮的問題。

整體目標

- 在制定各項協助兒童及青少年的政策和措施時，**考慮兒童和其家庭的整體需要**，特別是應及早識別和介入處理他們的問題，考慮各項措施的實際成效，以及鼓勵跨界別合作。
- 成立**兒童發展基金**，試行**以資產為本的模式**（包括目標儲蓄成份及師友計劃），鼓勵弱勢社羣的兒童制定長遠的個人發展計劃。
- 在兒童發展基金試驗計劃完結後，以兒童發展基金作為**長遠推動香港兒童發展的模式**，並整合現時不同的資源和資助，以推行更着重兒童為本，資產為本和家庭為本的兒童發展方案。
- 改善現時有關兒童發展的工作的**成效評估**。
- 透過社會服務界與教育界的合作，適當地利用**學校作為平台**，協助解決弱勢社羣兒童的發展需要，尤其是一些“隱蔽家庭”的兒童。
- 若政府成立**家庭事務委員會**，該委員會的工作應顧及弱勢社羣的兒童及其家庭的需要。

0至5歲的兒童

- 分階段把**兒童身心全面發展服務**推展至全港所有地區和加強為高危的兒童及家庭提供社會服務的跟進和支援。
- **加強家長教育**，尤其注重弱勢社羣及難以接觸家庭的需要。

6至14歲的兒童

- 確保**教育制度**為不同社會經濟背景的兒童提供學習和盡展所長的機會，並為缺乏家庭支援的學生提供額外援助。
- 促進學校與非政府機構／區內社區組織的跨界別合作，從而推動為家境清貧的中小學生而設的校本及區本**課後計劃**。

15至24歲的青少年

- 加強處理**待學待業青少年**問題的工作，並考慮青少年持續發展及就業培訓專責小組所進行的評估結果。
- 為那些長期領取綜援而又未能受惠於現時計劃的**青少年提供更深入的援助**，並評估他們的需要，以便提供適時和具針對性的支援。

(IV) 長者

14 委員會與安老事務委員會共同研究有需要的長者的主要需要，並歸納以下需盡快改善的地方：

- 支持加強外展計劃，接觸“隱蔽”及獨居長者，把他們納入現有的社區支援網絡，並鼓勵他們融入社會。
- 加強為離開醫院的長者及其照顧者提供支援，推行試驗計劃，為出院後無能力照顧自己的有需要長者提供一條龍式的支援服務，以及為其照顧者提供支援及培訓，並特別注意亟需照顧長者的需要。

15 委員會支持繼續加強現時對有需要長者的支援，並就預防長者貧窮提出以下建議：

整體方向

- 提倡積極及健康的老年生活，作為安老政策和預防長者貧窮的政策方向，以提升長者的生活素質，讓他們能活得有尊嚴。
- 在提倡共同責任及可持續的財政安排的基礎上，進一步改善支援長者的機制，並把公共資源集中用於最需要援助的長者身上。
- 加深了解清貧長者的問題，包括探討如何促進有關貧窮問題的研究及分析工作，例如在長遠發展全港性的醫療記錄系統時，考慮蒐集醫療數據或統計數字。

社交需要

- 加強接觸和識別“隱蔽”及獨居長者，幫助他們脫離孤寂的生活，把有需要的長者轉介到現有的公共支援網絡，以及充分利用現有資源（包括義工），以照顧隱蔽長者的需要。
- 提倡社會共融和鼓勵長者參與社會活動，並策動健康退休人士這項寶貴的人力資源，協助社會上其他有需要的人士。

醫療需要

- 盡早設立可持續的醫療融資制度，以確保市民可得到公平和能夠負擔的醫療服務，並為貧困人士和亟需照顧的人士提供安全網。

- 在社區層面**加強**為長者提供**基層醫護**服務，包括保健和預防性護理服務，以及在社區層面利用私家醫生網絡。
- 改善**醫療收費減免機制**，例如再簡化有關申請程序和延長收費減免的有效期，使非綜援受助人（特別是長者）可較容易得到資助的醫療服務。
- 進一步**紓緩**有需要的長者（不論他們有否領取綜援）在**醫療費用**方面的負擔。

住屋及長期照顧的需要

- 協助長者申請公共租住房屋，並**協助居住在私人舊樓**的低收入高齡業主。
- 鑑於人口高齡化，引致對資助安老宿位和社區照顧服務的需求不斷增加，應就有關供應作出較佳的**長遠規劃**。
- 透過以下相關的措施，增加**優質安老宿位及社區照顧服務的選擇**：
 - 考慮應否對使用資助住宿照顧服務的長者實施**經濟狀況審查**。
 - 探討有助進一步讓個人、其家庭及政府三方能**共同分擔費用**的方法，包括需經濟狀況審查的資助券制度，以及協助有需要的長者選擇不同的服務。
 - 鼓勵優質的自負盈虧及私營安老院舍提供多元化的服務，推動市場蓬勃發展，以及鼓勵發展個人和家庭的**不同經費來源**。
- 鼓勵**社會企業的進一步發展**，以提供長者服務。

經濟需要

- 在不改動綜援作為對有真正需要的人士的最後安全網的前題下，考慮以恩恤的原因**放寬綜援受助長者的資產限額**。
- 因應現時就香港退休保障的“三大支柱”（即公帑資助的綜援和高齡津貼、強制性公積金計劃及自願性私人儲蓄）的可持續性的研究結果，考慮如何盡早為未來長者提供**經濟保障**。

(V) 地區為本的扶貧工作

16 委員會支持採用地區為本的模式進行防貧紓困工作，並支持以下工作：

- 在三個試點地區推行地區為本的扶貧工作，以及**加強民政事務專員的職能**，以鼓勵跨界別合作及訂立地區扶貧工作的優次和策略。
- 在二零零六年推出“**伙伴倡自強**”社區協作計劃，以提供額外資源，加強為弱勢社羣提供地區為本的支援。
- 通過中央政策為條件較差的地區**提供額外支援**（例如推行交通費支援試驗計劃，以及加強偏遠地區的就業和培訓服務）。

17 委員會認為日後的工作目標是要加強以下三方面的工作，以解決一些條件較差的地區的貧窮問題：

加強中央對地區的支援

- **更深入了解各區的特點及需要**，並在地區層面制訂及推行政策時顧及這些特點和需要。
- 為**條件較差的地區**提供**更多機會和加強改善措施**，包括進行基礎設施（社區設施）、促進地區經濟及就業機會。
- 提供額外資源、改善發放撥款資料的途徑，以及長遠而言，整合不同撥款來源和簡化申請程序，藉此鼓勵**地區為本的扶貧工作**，以配合正規的服務。
- 為地區設立**適當的架構**，把不能在地區層面處理的問題提升至政府層面處理，以便能及時消除政策障礙。

加強地區層面的跨部門合作

- 在中央政策支持下，強化**民政事務專員的角色**，加強跨界別合作，以回應地區的需要。
- 給予民政事務專員**更清晰的授權**，就區內貧窮問題的主要關注，協調地區層面跨部門合作，以便更妥善回應地區的需要，消除區內扶貧工作的障礙，以達致更大成效。

加強地區能力

- 鼓勵地區分析區內的真正需要，訂立清晰而較長遠的方向，並鼓勵區內跨界別合作，以及評估防貧紓困計劃的成效，從而**加強地區進行扶貧工作的能力**。
- 鼓勵在地區設立由政府官員、非政府機構和地區領袖組成的**平台/機制**，以識別地區需要和回應。

建立伙伴合作關係

- 18 委員會相信單靠一個界別的努力是不能徹底解決愈趨複雜的貧窮問題。我們需要社會人士、第三部門，商界和各政府部門的攜手合作，以建立持久的伙伴關係和找出創新的方法，處理貧窮問題。委員會支持繼續通過伙伴合作，以照顧不同弱勢社羣的需要，就有關政策方向建立共識，加深對貧窮情況的了解，探討能更有效滙集不同界別資源和專長的機制，以建立一個更和諧共融的社會。

未來路向

- 19 為推廣“從受助到自強”的信息，並達到上文第4及第5段所述目標，委員會認為政府應重新審視，為健全失業人士及在職貧窮人士提供援助的模式和支援架構——從被動及倚重公共援助的模式，改為主張以就業為本，鼓勵並協助有工作能力的人士就業。
- 20 在政府架構方面，委員會認為政府應提供綜合的培訓和就業支援。未來的勞工及福利局應把現時多項分別由僱員再培訓局、勞工處和社會福利署為協助健全人士就業而提供的服務整合起來，以提升協同效應。此外，政府亦應全面檢討如何以“一站式”為目標，提供就業援助，以便利健全人士，特別是有就業困難的人士得到培訓、終身學習、就業和經濟援助等服務，並優先考慮失業情況較嚴重地區的需要。這些服務在偏遠及就業不足的地區，例如天水圍、東涌等地至為重要。

- 21 在支援架構方面，委員會認為現時的綜援制度在推廣就業和自力更生方面有其局限性。綜援所提供的全面援助，加上低技術工人的工資水平偏低，令健全受助人難以脫離綜援網，重投工作。雖然修訂綜援制度涉及複雜事宜，但委員會認為長遠而言，政府應考慮如何為健全的失業人士及在職貧窮人士提供適當的協助，鼓勵他們積極工作，自力更生，同時避免有關支援削弱他們的工作意欲。
- 22 委員會認同，扶貧工作必須持續進行，包括有系統地識別貧困人士的需要，因應他們的需要提供適時和適當的介入服務，評估介入措施的成效，繼續作出改善。扶貧工作要獲得最大的效益，委員會認為必須要各有關政策局／部門集中力量，在各主要範疇推行扶貧工作，並善用資源，照顧最需要的人士。
- 23 委員會得悉將來的勞工及福利局，將會負責監察扶貧工作的整體進度，以及進一步鼓勵協調各政府部門的扶貧工作。委員會認為推動扶貧工作，需要政府最高層的承擔及各政策局和政府部門的通力合作和努力。委員會建議政府考慮適當的機制，推動扶貧工作。