

## 扶貧委員會

### 工作計劃（擬稿）

#### 目的

在扶貧委員會的職責範圍及委員對扶貧委員會的期望的基礎上，本文件建議委員會的工作計劃，供委員考慮。

#### 職責範圍

2. 扶貧委員會於二月十八日舉行的第一次會議通過了以下的職責範圍：

- (a) 研究和了解貧困人士的需要；
- (b) 就防預貧窮、紓緩貧困和推動自力更生提出政策建議；及
- (c) 鼓勵社會參與，界定政府、社會福利界及民間團體的角色，推動公私營機構合作和運用社會資本，以改善貧窮問題。

在討論職責範圍時，委員就扶貧委員會未來工作的重點交換了意見，並委託秘書處徵詢各委員的意見，並在各委員的期望的基礎上擬定委員會的工作計劃。

## 委員意見

### 對現時服務的總體意見

3. 委員對委員會的期望，會受到他們對現時為貧困人士提供服務和支援的水平看法所影響。整體而言，大部份委員覺得現時服務-

(a) 能廣泛地照顧到所有需要扶助的人士；

(b) 服務類別與支援相當多元化；

(c) 整體服務及支援水平大致足夠。

4. 簡而言之，雖然委員認為有可改善的地方，但大部份委員同意現時服務並無重大疏忽或遺漏。但由於以下的發展，一些委員覺得我們不應安於現狀-

(a) 現行服務架構在三十多年前建立，雖然期間按需要進行了修改，但為了確保架構的基礎理念依然合時和受眾繼續獲得適當的照顧，就一些方面進行檢討是值得的。

(b) 隨着社會發展，機構的分工變得複雜。服務的提供往往按當時需要而增加。初步看來，如不同政策部門及有關機構能進一步清晰界定他們不同的服務和工作，將更能便利服務使用者，以及減低濫用制度的可能。

(c) 政策的制訂和執行通常由政策局設計。但隨着城市化、房屋及新市鎮的發展，不同社區的狀況愈趨不同。故在政策、資源及服務的提供，需要切合社區的特點。

### **需優先關注的社羣**

5. 除了以上的整體性意見外，委員亦指出了他們覺得需要優先關注的弱勢社羣，包括我們的下一代(學前學童、學生及 25 歲以下的青少年)，失業人士、在職貧窮人士及長者等。這與委員會第一次會議中表達的意見相近。附件載列了委員會對這些社羣需要的關注。值得注意的是，雖然這些社羣及他們的多元需要可能相互重疊(例如成年成員的低微收入與家庭的其他成員如幼童或長者的生活質素有緊密連繫)，但委員明白政策需要針對個別社羣而制訂。由於不同社羣的多元需要及相連關係錯縱複雜，故需要在執行有關政策時考慮個別情況。

6. 委員亦察悉由於香港是一個低稅率及外向型經濟體系，香港的財政狀況易受本地及國際市場浮動所影響。因此在使用公帑時，必須謹慎及合乎成本效益。一些委員因此認為-

(a) 委員會的工作焦點不應只是派發金錢援助，而是鼓勵自力更生，助人自助。一些委員指出這目標對扶助失業人士及由貧困兒童，尤為重要。

(b) 任何改善措施必需避免建立新的執行機構，而應透過現時機制執行，以保持架構簡單，並盡量利

用市場、自願參與、建立社區網絡和社會資本。委員會的工作不應與現時架構(包括現時多個諮詢委員會)重疊或影響它們的工作。

- (c) 服務的提升應盡量具針對性，以應付不同種類人士及不同地區的需要。這亦有助減少濫用、浪費及執行上的偏差。

### 建議工作計劃

7. 基於上列考慮，大部份委員支持委員會制訂短期及長期工作計劃，他們亦支持集中處理數項措施，以免委員會的工作太分散，以致無法得到滿意成果。上文第 3、4 及 6(b)段特別建議委員會應集中討論跨專業/跨界別合作，以提升政策整合。

8. 在委員的意見的基礎上，下列為建議的工作計劃，供委員考慮-

### 建議的短期工作計劃

- (a) 深化以地區為本方向：跟進區訪，進一步鼓勵地區網絡的建立以照顧不同地區的需要；收取有關地區的工作報告，並給予相關的支持。基於上文 6(b)段，在考慮應否/如何建立這些地區網絡時，應盡量避免不必要的架構重疊及資源分散。委員亦可就此參閱委員會文件第 9/2005 號。
- (b) 鼓勵社區參與：在現行機制上鼓勵建立更多社區網絡，例如學界機構互助，商界與自願組織合作，鄰社關懷及支援網絡，師友/義工計劃等。委員建議鼓勵這些發展，秘書處將會告知委員有關

推動這些措施的宣傳安排，以加強社區對弱勢社羣需要施以援手的認知，而社區層面上的宣傳和推行工作將由個別機構執行。

(c) 提升政策整固：在現行政策和服務計劃的執行框架內，集中考慮一些特別需要優先關注的社羣。基於委員會首次會議的討論及委員的意見，現建議我們在未來 6 至 9 個月集中研究以下課題 -

(i) 減低跨代貧窮的機會(詳情請參閱委員會文件第 12/2005 號);及

(ii) 提供更多的培訓機會，深化就業援助，使健全的失業人士能參與有意義的工作。

委員普遍認為委員會可從下列方向考慮進一步工作 -

- 為了令減低跨代貧窮的機會的措施具持續性，我們必須面對他們的父母的失業問題;
- 我們需避免失業人士由於長期沒有工作或參與有意義的活動，變得難以受聘;
- 我們應創造機會以提升他們的自我形象;
- 我們應能透過政府、商界與非政府機構的三方面合作，幫助這些人士;
- 這措施的成效將可證明在困境中生活的人士可自力更生，有助達致委員會職責範圍第三項的目標(文件第 2(c)段); 及

- 一些委員認為推動這措施亦有助達到下文第 8(c)段的長遠目標。

### **建議的長期工作計劃**

(d) 在服務目標及甄別資格不變的前提下，考慮各種服務的推行及能否提高效率及效用。一些委員提出有關提供社會服務的政策局/部門(教育、福利、房屋、醫療等)是否能共用受助人的資料，或待情況成熟時，進一步考慮中央處理審批工作。

(e) 在上文第 4-6 段的基礎上(特別是第 4(a), 4(b), 6(a) 及 6(c)段，與有關諮詢委員會或政策局合作檢視主要提供服務的架構是否需要改善及更新。一些委員建議檢視綜合社會保障援助計劃的執行，以推動健全人士自力更生的目標。

### **其他意見**

9. 見上文第 4(b)及 6(b)段，一些委員提出不應把委員會變成一個永久性的架構。他們認為委員會雖能推動一些短期工作，但應避免成為一個執行架構，並應考慮到對其他執行機構在執行建議時的影響。委員認為委員會應就複雜的長遠工作訂立方向及綱領，使相關的諮詢委員會能進行跟進。因此，他們認為委員會應為暫時性質及有時間限制。但一些委員持不同看法，他們雖然理解成立永久性架構的局限，但委員會成為一個永久性統籌及監察架構，將有好處，故他們希望能持開放態度，待委員會的工作開展後，再考慮委員會的存廢。

## 徵詢意見

### 10. 請委員 -

- (a) 察悉上文第 4-6 段，附件，及第 9 段所列委員的意見；及
- (b) 為文件第 7-8 段委員會的短期及長期工作計劃，提出意見。

委員會秘書處  
二零零五年四月

扶貧委員會工作計劃  
需優先關注的社羣—委員的關注

兒童及青少年

- 委員普遍同意，及早給予照顧及制訂針對性措施，以切合不同年齡組別的兒童及青少年的需要，是十分重要的。委員認同，為來自弱勢家庭的兒童及青少年提供教育及發展機會，是減少跨代貧窮機會的關鍵。委員同意，委員會應諮詢有關機構及參考有關的海外經驗，研究為兒童及青少年（特別是來自弱勢社羣的兒童及青少年及其家庭）提供的服務及照顧是否有改善餘地。
- 委員認為有需要集中資源去幫助不同年齡組別中最需要援助的人士，但未必有需要純粹根據收入界定有關需要。
- 委員認同推行《二零零五年施政報告》所載有關減少跨代貧窮的新措施的重要性；有關措施包括兒童發展先導計劃的試行和課餘學習及支援計劃。然而，委員認為，針對青少年制訂合適的政策工具需要一些時間，而觀察它們的成效需時更長。關於這方面，有些委員認為，可探討對香港兒童較長遠發展進行縱向研究的可行性。
- 委員認為，加強社區參與計劃（例如師友計劃、導修計劃、課餘關懷計劃、獎學金等），以幫助需要援助的兒童及青少年，應為優先工作。

失業人士

- 失業已被公認為貧窮的主要成因，會對經濟、社會和情緒造成嚴重影響。有意義地從事有報酬的工作，是推動有工作能力的人士自力更新的主要動力。委員認為，委員會應研究如何進一步增加培訓機會、加強就業援助和接觸最需要援助的人士—



- 失業青少年：委員認為，應為青少年提供持續而有效的教育／培訓和就業服務，協助他們進入勞動市場，而為待業待學青少年提供社會服務／培訓／就業綜合援助，尤為重要。委員會會按個別地區的需要，檢討各項青少年培訓及就業援助服務。
- 失業中年人士：政府應繼續透過推動經濟增長促進就業，並針對個別地區需要而加強就業援助。有些委員建議委員會檢討政府當局的經濟政策，並研究如何促進勞工密集行業的發展／為低收入人士開拓低技術工作(旅遊業、市區重建、回收再造業等)，但他們也明白到，必須避免扭曲市場。
- 健全的綜援受助人：委員認為需要考慮“以工代賑”的措施的“推力”和“拉力”的因素。有些委員認為有需要再研究以提供失業救濟予失業人士來取代綜援。雖然沒有資料證明健全人士依賴福利的程度日漸增加，或福利制度廣泛被濫用，但當局須確保綜援計劃能協助真正有需要的人士，而且長遠而言，在財政上可持續推行。

### 在職窮困人士

- 委員承認，一般被稱為“在職貧困人士”的低收入者，可能是社會上生活條件最差及最沮喪的一羣。儘管他們長時間辛勤工作，但只賺得可能低於綜援水平的微薄收入。委員認為有必要考慮如何幫助在職貧困人士，包括那些合資格但沒有領取綜援的人士(例如基於對綜援計劃一無所知、認為領取綜援是一種恥辱、對自力更生的價值觀等理由)，以及雖然沒有資格領取綜援(其收入僅高於可領取綜援的水平，或不符合其他資格準則)但需要照顧和援助的人士。
- 委員普遍認為，較佳就業機會和較高工資，是幫助這組別人士的關鍵。雖然訂立最低工資／最高工時可能縮窄綜援與工資水平的差距，但委員也明白，社會各界對這問題的意見分歧，並認為委員會應留意勞工顧問委員會所進行的詳細討論。
- 委員認為，必須確保這組別人士獲得不同機構所提供的經濟及其他公共援助，而不會因經濟困難而得不到基本

的社會服務。有些委員認為，值得對各政策局／部門提供經濟援助和津貼(例如租金援助計劃、醫療收費減免、車船津貼和書簿津貼)所採用的不同基準，進行檢討。

- 委員普遍同意，私人樓宇租金或居住在偏遠地區的人士的交通費等生活開支，是在職貧困人士特別關注的問題，但委員承認，制訂有效針對有關組別而在財政上又可持續推行並獲社會人士支持的援助計劃，存有困難。
- 有些委員認為，長遠來說，值得研究以“多方援手”的方式協助貧困人士。按照這方式及在不影響政府當局就提供基本安全網所作承諾的原則下，綜援的入息支援計劃應重新定位，作為輔助在就業、教育、醫療及房屋政策範疇的其他措施／非現金福利的補助式計劃，以照顧貧困人士的需要。此外，委員也認為值得探討是否有一些制度可以提高有關發放援助的透明度及執行成效，例如進一步共用必要的資料，以便提供更針對性的援助，或由一個中央機構審批有關申請經濟援助的資格準則。

### 清貧長者

- 委員認為值得研究現時清貧長者(尤其是那些選擇不領取或因不符合資格而沒有領取綜援的清貧長者)在經濟、醫療及社會這幾方面需要所得到的照顧。
- 重要的是，要了解一些合資格但沒有領取綜援的長者的實際情況，以及他們沒有領取綜援的原因，然後才考慮向他們提供經濟援助的最佳方法，例如考慮應否增加高齡津貼額、應否訂定較高的入息審查金額，以照顧那些不願意申請綜援的長者的需要，以及如不增加高齡津貼額，可以如何協助合資格領取綜援的清貧長者申請援助。
- 委員認為值得研究各類長者服務之間的協調，例如非綜援受助人申請減免公立醫院／診所醫療收費的程序，以及醫務社工可否就使用其他福利及社區服務向長者提供指引等。委員認為，房屋委員會最近放寬長者申請公共房屋所須符合的資產審查準則，是照顧清貧長者住屋需要的一項正確措施。

- 長遠而言，委員認為必須研究香港退休保障的“三支柱模式”的可持續性，以及在適當情況下研究如何加強這三根支柱，以防止現時的工作人口在年老時生活貧困。

### 其他弱勢社羣

- 從務實的角度考慮，委員表示委員會須優先關注的組別有兒童及青少年、失業人士、在職貧困人士及清貧長者，但同意應繼續留意其他弱勢社羣(包括殘疾人士、單親家庭、內地新來港定居人士、少數族裔和婦女)的需要。
- 此外，委員雖然認為現時的綜援金水平，已大致可以滿足受助人的基本日常需要，但亦同意應繼續留意綜援受助人的福利，例如他們是否需要社會支援及援助服務。委員會亦會留意持續進行的綜援計劃檢討，以及有關政策對扶貧工作的影響，例如綜援金額不應高於基本需要／生活所需，否則會對其工作動機／自力更生有負面影響。