

扶貧委員會

地區支援貧困人士研究 報告初稿

目的

本文件旨在請委員考慮上述研究的結果和建議，以及委員會轄下地區為本扶貧工作專責小組建議有關加強地區為本防貧紓困工作的方向。

背景

2. 為探討在地區層面進行防貧紓困工作的良好做法，並研究如何加強地區在應付未來挑戰方面的能力，委員會進行了一項地區支援貧困人士研究。這項研究參考了三個試點地區的經驗，並綜合其他地區推行扶貧工作的情況。

3. 委員會轄下地區為本扶貧工作專責小組已在四月十九日的會議討論了研究報告初稿。研究報告撮要的初稿載於 *附件 A*。

有關研究報告初稿的討論

4. 專責小組成員研究過在地區層面推行及協調扶貧工作的現行做法。他們留意到，約有 10 個地區已訂立扶貧工作的目標、方向和策略，而地區層面亦設有多個不同形式的扶貧協調機制。他們亦留意到：

- (a) 目前並無一個單一的扶貧工作模式，供各區採用，以解決貧窮問題。由於各區有其本身的特色、優劣和地區動力，如採用“劃一”的模式，指引各區如何策劃及協調扶貧工作，則未必恰當；
- (b) 不過，各區須採取必要的步驟，分析和確定地區的需要、訂立方向、策劃及推行計劃，以及評估防貧紓困計劃的成效。有關步驟的清單載於 *附件 B*。

有關未來路向的討論

地區層面

5. 專責小組認為，該項研究就各區在策劃及推行扶貧工作方面的現行做法，提供了有用的參考資料。專責小組注意到，該項研究應用了“社區自強”的概念，即地區可動員區內資源（包括人力、社會、財政及環境資源），集中力量應付區內的挑戰，以及借鑑其他良好做法，以提高應變能力。

6. 在地區協調工作方面，委員認為在地區層面進行有效的協調工作至為重要，以制定明確的目標及方向處理貧窮問題，並讓政府部門及區內各有關人士知悉所定的目標及方向，從而有效調配資源，應付常見的挑戰。委員又認為，各區須訂定一些地區性指標，以便評估地區計劃的成效。

7. 至於各有關方面在地區層面所擔當的角色，委員雖然同意貧窮問題不能由單一部門或機構獨力處理，但認為需要有一個機構負責協調工作。關於這一點，委員注意到，目前民政事務專員及地區福利專員在協調有關扶貧的事宜方面擔當重要角色，該兩個部門日後應繼續緊密合作。在加強跨部門合作及跨業界協作以處理包括扶貧問題的地區事務方面，民政事務專員的角色愈來愈重要。有見及此，委員建議政府應為民政事務專員提供額外資源及適當支援，以便他們進行有關工作。

中央層面

8. 委員同意，加強地區本身的能力，以解決貧窮問題，只是推行地區為本扶貧工作的其中一環。中央政府在政策上作出承諾和提供額外的支援，至關重要。

9. 在這方面，委員認為，有些問題難以單靠地區層面的跨部門工作處理，實需要中央層面的關注。為加強地區工作的成效，當局應設立適當架構，讓各區可以把地區層面無法處理的問題，提交政府處理，以便能及早消除有關政策障礙。

10. 此外，委員認為，雖然個別地區會訂定其扶貧工作的優次，但政府應考慮採取積極進取的做法，不時與各區分享扶貧工作的方向和目標，例如鼓勵主動接觸有需要但並未受惠於現有服務的隱蔽個案，以及推動社會企業的發展等。

未來路向

11. 請委員考慮上述研究報告和相關建議，以及專責小組所討論的事項。如委員同意，研究報告會發給各區區議會參考。

委員會秘書處
二零零七年四月

「由扶貧到社區自強」 地區支援貧困人士研究

撮要

背景

扶貧委員會提出進行是次研究，目的是搜集各區推動及協調扶貧工作的良好做法，以便扶貧委員會考慮如何有效地加強地區為本的扶貧工作。是次研究是採用質性及量化研究的方法進行。質性研究於二零零六年六月至七月在三個試點地區，即深水埗、元朗及觀塘進行，調查對象主要是當區的決策者及服務提供者，共有 7 名政府官員、17 名區議員和 24 名非政府機構代表分 8 個聚焦小組接受訪問。

第二階段研究於二零零六年九月至十二月以問卷調查方式進行，第二階段的問卷內容是依據第一階段收集到的意見而編製。此階段的抽樣調查對象較為廣泛，包括當區政府官員（即民政事務處、社署、教統局人員等）、區議員、校長及非政府機構代表。收回和經分析的有效問卷共有 614 份。為確保觀察和分析結果正確可靠，研究員在二零零七年二月十日安排了一個匯報會，讓參與是次研究的被訪者核證觀察和分析結果。當日共 63 人出席，他們分別來自各區的政府部門、區議會、分區委員會、學校、商界及非政府機構。匯報會不單確立研究所搜集的基本資料正確，亦肯定觀察結果是地區普遍的現象。

「從受助到自強」 — 概念

貧窮往往被認定為社會問題，並需要制訂合適方案去處理。此項研究並非採用問題為本的做法，而是應用「社區自強」概念。「社區自強」是運用社區能力去共同了解社區需要及挑戰、動員社區資源（包括人力、社會、財政及環境）有效地回應這些挑戰，及提升社區功能去面對未來挑戰。故此，本研究的重點並不是評核個別計劃或解決貧窮問題的方案的成敗，而是搜集地區在推行及協調扶貧工作的良好做法，讓各區日後在推行地區為本的扶貧工作時作參考之用。

地區扶貧工作 - 現況概覽

地區扶貧工作沒一個特定模式，現時各區按照其社區特色去設計和策劃地區扶貧策略及相關活動。透過檢閱十八區地區扶貧扶工作、訪問三

個試點地區的決策者及服務提供者和搜集各區對地區扶貧工作的看法及經驗，現時各區以「地區為本」的模式所推行的扶貧工作總結如下：

- **對「扶貧」的理解：**三個試點區對扶貧工作的觀念一致，認為扶貧工作不應只是一項「派錢」的工作，反之以自力更生才是正確工作方向。此外，扶貧工作不單只限於福利工作層面，應該包含更廣泛的範疇，包括教育、就業、住屋、民生等各方面。
- **策劃：**調查顯示，現時有 10 個地區已訂立地區扶貧工作的目標、方向與策略，各區多以跨代貧窮、自力更生及和諧社區作為扶貧重點工作，每個地區均採用不同方法去訂出服務優次，包括在區議會中討論、參考過去成功例子、舉行地區圓桌會議等。在訂立地區工作目標時，各區亦先會了解地區貧困人士的需要，最常用方法是參考地區數據、進行社區需要調查、搜集地區人士意見等。縱使有部份地區已訂定清晰的扶貧目標，但仍有地區人士及服務提供者不清楚這些目標，以至在地區推行扶貧服務時，未能完全銜接地區扶貧目標及策略。
- **推行：**「服務為本」是地區扶貧工作常用方法，即地區團體、非政府機構、政府部門、學校按地區貧困人士的需要，在地區上籌辦各式各樣與扶貧有關的服務，服務形式有現金/物質支援、就業服務，專為貧困人士提供的活動、推行試驗及短暫性質服務達致政策倡導的效果、將現有活動整理為與扶貧有關的活動等。由於地區活動種類繁多，被訪者覺得部份服務無論在形式或種類上都很近似。各項活動的經費除了來自區議會、政府部門及地區商界人士資助外，地區亦會發掘其他地區資源，如善用義工、發掘貧困人士強項、引入區外資源(包括鄰近較富裕屋苑的居民)、推動工商界的參與等。在資源分配方面，地區會偏向資助具長遠效益而非單次性的活動；同時亦會鼓勵申請者提交鼓勵跨界別合作的試驗計劃。有申辦的團體亦認為現時申請撥款的程序仍可進一步簡化。
- **參與：**地區人士十分投入籌劃各項扶貧活動，他們亦主動參加與扶貧有關的地區會議及研討會，並在會議上積極發表意見。調查顯示，現時共有 13 個地區設立與扶貧有關機制，這些機制是按地區特色、服務需要，地區架構及地理因素等而決定運作模式。地區一般設有 1-4 個有關機制，各委員會參與人數約 6 人至 300 人。這些機制的功能包括討論地區扶貧方向與策略、諮詢地區人士對扶貧看法、分配地區資源、籌劃扶貧服務等。雖然各區按地區特色而設立這些機制，但仍有地區人士認為這些機制是有重疊。

影響社區自強的六大因素

應付逆境能力：總結三個試點地區扶貧工作的成功經驗及參考量化研究分析結果，地區在應付逆境過程中，主要是具備下列三大基本因素：

- **因素一 - 明確目標**：地區扶貧是一項長遠而須不斷深化的工作，不可單靠舉辦數次服務便可將情況改善。因此，以地區為本的扶貧工作需要訂出明確的扶貧目標及服務策略，並且需要廣泛讓地區領袖、服務提供者、政府官員等知悉這些目標與策略。
- **因素二 - 以民為本**：地區扶貧工作的重點是回應社區貧困人士的真正需要。故此，首要工作是要建立有效的系統及方法去搜集地區數據及評估貧困人士的需要。
- **因素三 - 地區參與**：地區扶貧工作是需要社區共同承擔，不可單靠政府部門獨力處理。因此，地區需要設立平台讓有關人士（包括商界人士）參與討論，訂立地區扶貧目標與策略，以及籌劃各項扶貧計劃。

提升社區功能：上述三項基本因素是地區推行扶貧工作的基礎，若要進一步提升社區功能去面對日後的挑戰，下列三項因素是不可缺少：

- **因素一 - 目標與行動須互相銜接**：在訂立地區扶貧目標及策略的同時，亦要確保服務計劃及分配地區資源的準則與這些目標及策略銜接。
- **因素二 - 計劃須回應社區需要**：在了解地區貧困人士需要的同時，我們應特別顧及較少接觸社區的人士/家庭，尤其是一群沒有領取綜援的貧困人士 / 家庭。
- **因素三 - 地區機制須互相協調**：在地區設立不同平台讓社區人士參與的同時，亦要協調這些機制的功能及確保它們的效率。

實踐「地區為本」扶貧工作的建議步驟

以地區為本作為扶貧工作是一個過程，當中包括了解需要、訂定方向、推行籌劃服務及評估成效四個主要步驟。本研究依據現時各區扶貧工作的經驗及良好做法，歸納出一份有關地區為本扶貧工作的工作清單，讓

決策者、地區領袖、商界和服務提供者檢視在規劃和推行地區扶貧工作時可作參考。有關清單將列出「地區為本」的四個主要步驟及十項重點範圍：

步驟一：了解需要

進行全面分析及加深了解地區需要

重點一 - 分析社區資料：地區已有一套有系統方式去收集社區數據。若要加深了解地區的貧困問題及其成因，除了將重點放在收集地區數據，地區亦需要把地區數據、社區需要調查結果、地區人士意見等資料整合，並進行詳細及多角度的質性與量性分析，以便剖析地區貧窮現象，找出構成貧窮的核心成因，讓地區人士更掌握地區貧窮狀況及因由，從而訂出更有效的地區扶貧方向。

步驟二：訂定方向

制訂支援弱勢社羣的目標與策略，使行動計劃和預算均能配合地區發展計劃，並檢討地區協調機制的角色和功能。

重點二- 設立社區參與平台：要讓社區團體和商界參與資源運用和地區規劃事宜，才可有效推行地區扶貧服務。在訂定地區扶貧目標與策略的過程，可舉辦圓桌會議或研討會，讓地區人士深入討論貧困人士需要及提出建議方案。此外，亦可考慮運用這些平台向社區人士及服務提供者介紹地區扶貧的方向與策略，以便他們在籌劃活動時作出配合。

重點三 - 檢視現有機制的運作：地區協調機制無論在性質及運作上都各有不同。採用地區為本的方法並不是要強迫所有地區採用某一個特定架構，而是希望減少這些平台出現重疊的機會。為免地區人士對功能相近的會議產生混淆，地區應檢討現行機制的的作用以避免類似機制出現重疊的情況，以及找出最有效的機制去推動地區扶貧工作。

重點四 - 加強地區協調工作：應付貧窮問題並非單靠一個部門或機構便可以處理。為確保有效地推行地區扶貧工作，必須加強部門與服務提供者間的互相協調。此外，亦需要清晰界定民政事務專員與社會福利專員在地區扶貧工作上的角色。

重點五 - 連貫計劃與行動：訂定目標與策略可讓決策者及地區人士有一個明確及清晰的地區扶貧方向。除了注重制訂地區目標策略外，亦必須在分配地區資源及籌辦活動的過程中，確保推行各項活動能充分配合已訂定的地區目標與策略，使地區活動能有效回應貧困人士，直接惠及弱勢社羣。因此，決策者在訂定資源分配準則時，必須先清楚了解地區目標；服

務提供者需要先了解地區扶貧方針後，按目標與策略去訂出相關扶貧活動。

步驟三：籌劃服務

配合扶貧人士需要及接觸難以接觸的社羣

重點六 - 接觸難以接觸的社群：為了解及接觸社會上的弱勢社羣，地區可研究在貧困的社區成立專責隊伍的可行性。此外，亦可考慮每年舉行一次大型地區層面的家訪活動，以加強接觸居住在公共屋邨及私人樓宇的貧困家庭。

重點七 - 籌劃具針對性扶貧活動：地區上除了一些基本及恆常的服務外，地區團體可以針對貧困人士的需要，推行試驗計劃或以跨界別協作模式籌劃服務，而活動內容則可包括配合地區經濟發展的元素、創造就業機會、發掘弱勢社羣的優點和潛能等。

重點八 - 檢視資源分配模式：在符合撥款機構規定的情況下，決策者可檢視財政分配模式，包括區議會在新任期開始時，可擬訂較長期的計劃配合地區扶貧工作，讓區議員按年分配款項時用作參考。此外，區議會可及早計劃每年的財政預算，以便預留更多時間推行服務。這種做法更有效運用社區資訊。

重點九 - 簡化資源分配程序：地區較為關注的事情，並不在於獲分配多少款項作舉辦扶貧活動之用，而是服務提供者使用這筆款項時，會否出現太多規限，影響推動具創新意念的服務。為進一步鼓勵服務提供者善用地區資源，區議會和其他資助團體可以在須要審慎運用公帑的原則下，考慮檢討現有運用公帑的規定，以加強資源調撥的彈性。

步驟四：評估成效

確保地區扶貧工作達致預期效果及檢討地區扶貧目標及策略

重點十 - 定期檢討工作表現：現時地區個別服務計劃已有清晰的成效指標，但這類監察方式只是用作評估單項活動的成效，而看不到整體地區工作表現。故此地區需要按扶貧工作目標及策略，訂出全區的扶貧成效的指標，並且定期作出評估。

總括而言，是次研究主要是搜集各區推動及協調扶貧工作的良好做法，而在研究報告已詳細羅列地區扶貧工作經驗，包括 18 區的扶貧目標、方向及機制（第二章，段 2.2 至段 2.6）及三個試點地區的工作模式（第三

章，段 3.9 至段 3.16)。相信這些寶貴經驗有助各區推行扶貧工作時作參考之用。

事實上，地區扶貧工作涉及範圍相當廣闊，在地區層面，首先要透徹了解貧困人士需要及地區貧窮的成因，並根據這些需要而訂出明確及清晰的扶貧目標及策略；過程中，必須確保有足夠途徑讓地區人士參與討論及發表意見。此外，策劃扶貧活動時，服務提供者須與地區扶貧目標及策略吻合。在活動推行過程，需要顧及一群難以接觸的貧困人士及家庭。為確保地區扶貧工作達致預期效果，必須按地區目標而訂出全區的扶貧成效的指標，並且定期作出評估。當然，扶貧工作不可單靠地區力量去應付，亦需要中央政府的支援及配合。因此，中央政府的參與是不可缺少。雖然是次研究重點並非集中了解中央與地區在扶貧工作的角色及協調，但這個課題是值得進一步作出深入探討。

實踐地區為本扶貧工作的工作清單

