

6 地區為本的扶貧工作

地區為本的防貧紓困工作

- 6.1 委員會於二零零五年二月十八日的第一次會議上，基於下列原因支持推行地區為本的防貧紓困工作：
- (a) 單靠由中央推動的政策，不足以解決貧窮問題，因為每個地區有不同特點，有些地區的條件亦相較其他地區差；
 - (b) 地區為本的模式，能按實際情況更具體地了解不同社區所面對的獨特挑戰，以便採取更具針對性的措施，處理貧窮問題；
 - (c) 可動員和運用豐富的地區資源（包括了解區情的地區人士、社會網絡等）扶助弱勢社羣；以及
 - (d) 地區為本的模式，可因應人口狀況和需要的轉變，更靈活地安排地區層面的服務，並有助採取措施預防問題出現。



6.2 不過，地區為本的工作並不能取代中央層面的支援。事實上，地區為本的工作還須要配合來自社區以外的援助。

何謂地區為本的工作？

概括而言，地區為本的工作就是為條件較差的地區**提供更多機會**，並**加強這些地區的能力**：

- 在設計及推行中央扶貧政策時，考慮各區的需要和特點，並為條件較差的地區提供更多機會；以及
- 加強地區的能力，以善用社區資源，扶助弱勢社羣。

委員會的工作

委員會成立地區為本扶貧工作專責小組，其主要職責包括：

- (a) 深入了解條件較差地區所面對的主要挑戰，並監察在三個試點地區進行地區為本扶貧工作的情況；
- (b) 考慮適當的中央政策及措施，為條件較差的地區提供更多機會；以及
- (c) 研究地區層面的良好做法，並建議如何加強地區應付未來挑戰的能力。

加深了解地區的需要

6.3 委員會參考了各區的基本數據，以及在三個試點地區推行的地區為本扶貧工作，以深入了解不同地區的需要，藉此研究如何加強條件較差地區應付區內挑戰的能力。

貧窮指標

6.4 在編訂貧窮指標時，委員會認為，除分析不同年齡組別的情況外，還要把地區因素納入貧窮指標，以反映不同地區的情況。委員會為此編定了多項相關指標（有關指標及分析，見第二章第2.11段）。

6.5 貧窮指標的作用是在宏觀層面審視香港的貧窮情況，以及提供初步資料，反映哪些地區特別值得關注。舉例來說，二零零六年的指標顯示在條件較差的地區中，觀塘區的改善情況最為顯著，但離島和油尖旺區的表現則較為遜色。

6.6 委員會知悉要在地區層面制訂政策措施或解決地區性的貧窮問題，必須參考較詳細的地區數據（例如地區福利需要社會指標¹）、地區特點、相關調查和研究，以及蒐集區內人士的意見。政府各政策局和部門在地區層面制訂及推行政策時，亦須顧及各區的不同特點和需要。

在試點地區推行地區為本的扶貧工作²

6.7 為更深入了解條件較差地區的需要，委員會同意揀選三個試點地區，即元朗（包括天水圍）、觀塘和深水埗，試行地區為本的扶貧工作。多項地區指標均顯示，以上三個地區的條件較差。

- 6.8 為配合委員會的工作，三個試點地區在二零零五年年中開始分別成立新的扶貧專責小組，由民政事務專員擔任主席。通過參考現有資料和數據、地區特點和各有關人士的意見，與區內人士共同找出地區所面對的主要挑戰。試點地區已因應各項主要挑戰，訂立地區扶貧工作優次和策略，以及制訂相應的工作計劃。
- 6.9 委員會亦多次到試點地區進行區訪，與區內人士會面，直接了解地區的需要。根據試點地區的經驗，有關當局推行了多項措施，在中央層面加強地區為本的扶貧工作，為條件較差的地區提供更多機會（下文第6.10至6.19段）。

為條件較差的地區提供更多機會

6.10 委員會注意到，除了在三個試點地區所推行的工作和現有服務外，仍有空間加強地區為本的扶貧工作，以及在中央層面為條件較差的地區提供更多機會。

6.11 地區人士提出了下列最為關注但又難以在地區層面處理的事宜：

- (a) 地區的具體需要，例如經濟條件較差的天水圍；以及
- (b) 地區需要額外資源，以便推行扶助弱勢社羣的措施。

針對地區具體需要的額外措施

6.12 天水圍往往被認為是一個需要額外中央政策支援的社區，以彌補發展上的不足。該區缺乏就業機會，而且有相當多條件較差的家庭聚居，青少年比例高，但卻缺乏社區設施和社會網絡。往返天水圍與市區所需的交通費亦頗高昂，減低了低收入僱員跨區工作的意欲。

- 6.13 有關方面已實施下列額外措施，以回應社會上的關注，及配合政府承諾在地區層面處理貧窮問題：
- (a) 推行交通費支援試驗計劃，為居住於偏遠地區的有需要人士提供額外工作誘因（第三章第3.25至3.31段）；
 - (b) 於二零零六年九月在元朗及北區設立新就業中心，為居住於偏遠地區的求職者提供全面的就業服務³；
 - (c) 加強天水圍的再培訓服務³，包括增加開辦再培訓課程的培訓中心數目，以及為天水圍居民而設的培訓名額；以及
 - (d) 在水圍（及東涌）增設社區設施（第四章第4.36段）。
- 6.14 委員會認為要照顧資源較匱乏的地區（例如天水圍）的具體需要，必須採取持續的措施，以解決區內就業機會不足的問題（第三章第3.29至3.31段）。

提供額外資源推行以地區為本的措施

- 6.15 雖然政府提供多項服務和計劃扶助弱勢社羣，但一般普及服務和措施往往未能照顧個別人士及其家庭的特別需要，以及為未能受惠於現有服務的“隱蔽個案”提供協助。因此，地區的非政府機構和社區組織進行地區為本的工作，正好填補正規服務。
- 6.16 委員會注意到，現時有多個不同的政府撥款來源，為地區的扶貧工作提供更多資源。地區可因應區內需要，提出由下而上的方案，申請撥款，解決區內問題（附錄viii）。愈來愈多撥款特別着重弱勢社羣的需要，另外一些則鼓勵跨界別合作和建立社會資本，從而提高弱勢社羣的能力。

- 6.17 委員會透過與區內人士交流，得悉地區的主要關注並不單只是地區缺乏資源推行地區扶貧工作，還有如何能有效地運用這些撥款，以及動員社區資源，照顧未能受惠於現有服務的人士。鑑於現時的撥款各有不同目的和作用，委員會認為應改善發放撥款資料的途徑和簡化申請程序。長遠而言，有關方面應繼續留意是否須要簡化及整合不同撥款來源，以推行地區為本的扶貧措施。
- 6.18 同時，委員會注意到，現時並無撥款針對鼓勵就業。考慮到防貧紓困應從促進就業着手，故此委員會支持調撥新資源，鼓勵地區為本的計劃，為地區創造持久的就業機會⁴。
- 6.19 根據《二零零六至零七財政年度政府財政預算案》，當局已預留 1.5 億元，在未來五年加強地區為本的扶貧工作，協助弱勢社羣自力更生，包括在地區層面為社會企業提供援助。民政事務總署亦相應推出“伙伴倡自強”社區協作計劃。

“伙伴倡自強”社區協作計劃

為配合扶貧委員會加強地區為本的扶貧紓困工作，民政事務總署在二零零六年年中推行“伙伴倡自強”社區協作計劃。在推行這項計劃時，該署也考慮到如何配合《區議會角色、職能及組成的檢討諮詢文件》所載有關加強地區伙伴關係的建議。

這項計劃旨在推動可持續的地區防貧紓困工作，助人自助，特別是協助社會上的弱勢社羣自力更生。計劃的目的並不是提供福利或短期救濟，而是提升有工作能力人士的技能和就業能力，並為弱勢社羣提供機會，讓他們可以裝備自己和更有效地融入社區。截至二零零七年年初，該項計劃已為41個社會企業計劃提供創業資助，預計可提供約750個職位，這些企業大部分都在條件較差的地區營運⁵。

連結政策與推行

- 6.20 要有效地為弱勢社羣提供援助，委員會認為政府應容許各區在推行中央政策時，可因應本身的特點和需要，靈活作出調節。在地區層面，有需要把政策和服務實際推行工作“連結”起來（“joint up”），以回應地區的需要，消除區內扶貧工作的障礙，達致更大成效。
- 6.21 在推行福利服務方面，專責小組參考了《地區福利規劃指引》⁶。這份指引闡述福利規劃的綱領，為地區福利專員（福利專員）在規劃及提供地區層面的福利服務時提供指引。根據指引，福利專員在規劃及提供服務時，可因應地區的特點，確定服務需要和找出服務不足之處。指引亦透過地區協調委員會，加強地區協調，促進跨界別協作，並強化地區外展網絡，為有需要人士提供援助。
- 6.22 在協調地區層面的扶貧工作方面，福利專員一直擔當重要的角色，但三個試點地區的經驗顯示，民政事務專員亦發揮舉足輕重的作用（第6.7至6.8段）⁷：
- (a) 由民政事務專員擔任主席並由政府官員，非政府機構和地區領袖組成的地區專責小組，協助制訂整體扶貧方向和策略，並引導區內各有關方面集中資源，共同處理區內須優先進行的工作；
 - (b) 民政事務專員推動跨部門和跨界別協作，以回應地區的需要及消除區內扶貧工作的障礙；以及
 - (c) 善用地區資源及社區網絡，幫助有需要人士，尤其是因種種理由而並未受惠於現有服務的“隱蔽”個案。
- 6.23 有見及此，委員會支持加強民政事務專員在地區層面擔任整體協調工作和政府主要代表的角色，讓他充當政府與地區人士的重要聯繫，在地區層面處理有關民生的事宜、加強社區建設和推廣社區及慈善工作。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。與此同時，政府應為民政事務專員提供支援和渠道，以便把未能在地區層面處理的問題提升至較高層次處理⁸。

- 6.24 委員會認為，地區可進一步加強提供就業支援方面的協調工作。政府在規劃和提供就業服務時，應根據個別地區失業人士的具體需要。服務提供者（包括各政府部門）亦應加強協調，協助有就業困難的人士。
- 6.25 委員會得悉現時地區層面已設有機制（區議會轄下的小組委員會/ 工作小組，例如勞工及經濟事務委員會），討論區內的就業問題。就業中心亦積極接觸區內僱主。作為改善服務的短期措施，勞工處及社署的分區辦事處亦會加強協調和合作。在二零零六年九月啓用的北區和元朗新就業中心，亦加強了偏遠地區的地區網絡，促進就業。長遠而言，委員會建議政府應考慮採用一個更全面的綜合模式，協助失業人士尋找工作，包括在地區層面提供就業援助⁹。

加強地區能力

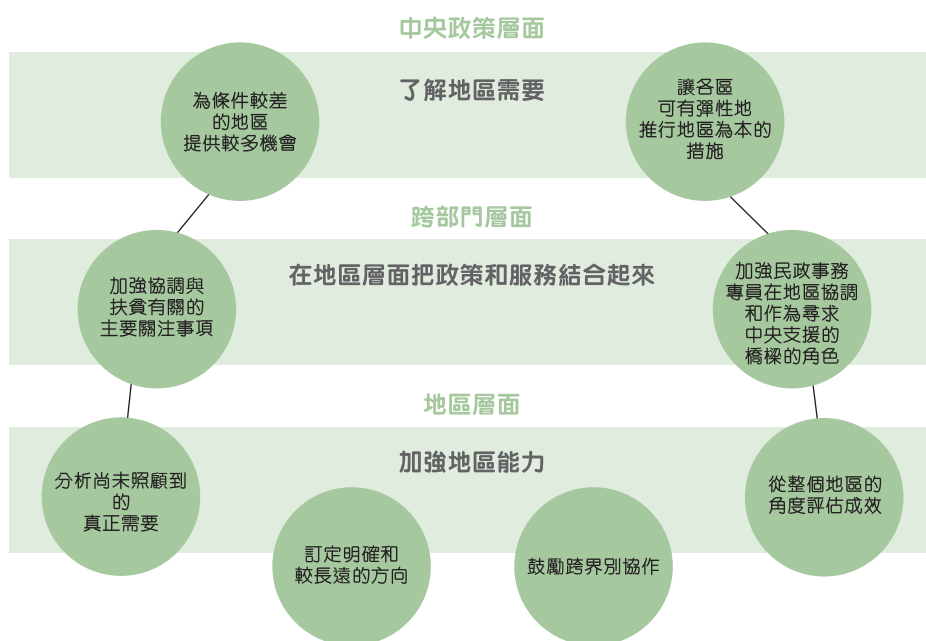
- 6.26 為探討在地區層面進行防貧紓困工作的良好做法，並研究如何加強地區在應付未來挑戰方面的能力，委員會進行了一項地區支援貧困人士研究。這項研究參考了三個試點地區的經驗，並綜合其他地區推行扶貧工作的情況（撮要載於附錄ix）。
- 6.27 委員會備悉，有10個地區已訂立地區扶貧工作的目標、方向和策劃。在地區層面亦設有不同形式的扶貧協調機制。委員會的觀察如下：
- (a) 並無一個單一的扶貧工作模式，供各區採用，以解決貧窮問題。由於各區有其本身的特色、優劣和地區動力，如採用“劃一”的模式，指引各區如何策劃及協調扶貧工作，則未必恰當；
 - (b) 不過，各區須採取必要的步驟，分析和確定地區的需要、訂立方向、策劃和推行計劃，以及評估防貧紓困計劃的成效。有關步驟的清單載於附錄x。

6.28 各區根據清單所列的步驟，進行以下工作，可望加強地區能力，善用社區資源，以扶助弱勢社羣：

- (a) 就解決地區最為關注的貧窮問題，訂出明確和較長遠的方向，並讓區內各有關人士知悉，以便他們可配合整體方向而訂出相關計劃及適當地分配資源；
- (b) 鼓勵地區人士參與制訂扶貧工作方向和策略，並鼓勵跨界別協作；
- (c) 透過分析社區數據及主動接觸有需要但並未受惠於現有服務或被納入社區網絡內的“隱蔽”個案，有系統地找出弱勢社羣的真正需要；以及
- (d) 根據已定的方向和策略，訂出整個地區的扶貧工作表現指標，以評估地區計劃的成效。

未來的工作方向

6.29 我們必須進行地區為本的工作，以配合中央的防貧紓困政策。這有賴中央政策、跨部門和地區三個不同層面的持續合作。



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（第6.4至6.6段）。
- 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（第6.12至6.14段）。
- 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（第6.15至6.19段）。
- 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（第6.23段）。

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（第6.22至6.23段）。
- 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（第6.20至6.25段）。

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**（第6.26至6.28段）。
- 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（第6.22段）。