

扶贫委员会

地区支持贫困人士研究 报告初稿

目的

本文件旨在请委员考虑上述研究的结果和建议，以及委员会辖下地区为本扶贫工作专责小组建议有关加强地区为本防贫纾困工作的方向。

背景

2. 为探讨在地区层面进行防贫纾困工作的良好做法，并研究如何加强地区在应付未来挑战方面的能力，委员会进行了一项地区支持贫困人士研究。这项研究参考了三个试点地区的经验，并综合其它地区推行扶贫工作的情况。

3. 委员会辖下地区为本扶贫工作专责小组已在四月十九日的会议讨论了研究报告初稿。研究报告撮要的初稿载于 *附件 A*。

有关研究报告初稿的讨论

4. 专责小组成员研究过在地区层面推行及协调扶贫工作的现行做法。他们留意到，约有 10 个地区已订立扶贫工作的目标、方向和策略，而地区层面亦设有多个不同形式的扶贫协调机制。他们亦留意到：

- (a) 目前并无一个单一的扶贫工作模式，供各区采用，以解决贫穷问题。由于各区有其本身的特色、优劣和地区动力，如采用“划一”的模式，指引各区如何策划及协调扶贫工作，则未必恰当；
- (b) 不过，各区须采取必要的步骤，分析和确定地区的需要、订立方向、策划及推行计划，以及评估防贫纾困计划的成效。有关步骤的清单载于 *附件 B*。

有关未来路向的讨论

地区层面

5. 专责小组认为，该项研究就各区在策划及推行扶贫工作方面的现行做法，提供了有用的参考资料。专责小组注意到，该项研究应用了“社区自强”的概念，即地区可动员区内资源（包括人力、社会、财政及环境资源），集中力量应付区内的挑战，以及借鉴其它良好做法，以提高应变能力。

6. 在地区协调工作方面，委员认为在地区层面进行有效的协调工作至为重要，以制定明确的目标及方向处理贫穷问题，并让政府部门及区内各有关人士知悉所定的目标及方向，从而有效调配资源，应付常见的挑战。委员又认为，各区须订定一些地区性指针，以便评估地区计划的成效。

7. 至于各有关方面在地区层面所担当的角色，委员虽然同意贫穷问题不能由单一部门或机构独力处理，但认为需要有一个机构负责协调工作。关于这一点，委员注意到，目前民政事务专员及地区福利专员在协调有关扶贫的事宜方面担当重要角色，该两个部门日后应继续紧密合作。在加强跨部门合作及跨业界协作以处理包括扶贫问题的地区事务方面，民政事务专员的角色愈来愈重要。有见及此，委员建议政府应为民政事务专员提供额外资源及适当支持，以便他们进行有关工作。

中央层面

8. 委员同意，加强地区本身的能力，以解决贫穷问题，只是推行地区为本扶贫工作的其中一环。中央政府在政策上作出承诺和提供额外的支持，至关重要。

9. 在这方面，委员认为，有些问题难以单靠地区层面的跨部门工作处理，实需要中央层面的关注。为加强地区工作的成效，当局应设立适当架构，让各区可以把地区层面无法处理的问题，提交政府处理，以便能及早消除有关政策障碍。

10. 此外，委员认为，虽然个别地区会订定其扶贫工作的优次，但政府应考虑采取积极进取的做法，不时与各区分享扶贫工作的方向和目标，例如鼓励主动接触有需要但并未受惠于现有服务的隐蔽个案，以及推动社会企业的发展等。

未来路向

11. 请委员考虑上述研究报告和相关建议，以及专责小组所讨论的事项。如委员同意，研究报告会发给各区区议会参考。

委员会秘书处
二零零七年四月

「由扶贫到社区自强」 地区支持贫困人士研究

撮要

背景

扶贫委员会提出进行是次研究，目的是搜集各区推动及协调扶贫工作的良好做法，以便扶贫委员会考虑如何有效地加强地区为本的扶贫工作。是次研究是采用质性及量化研究的方法进行。质性研究于二零零六年六月至七月在三个试点地区，即深水埗、元朗及观塘进行，调查对象主要是当区的决策者及服务提供者，共有 7 名政府官员、17 名区议员和 24 名非政府机构代表分 8 个聚焦小组接受访问。

第二阶段研究于二零零六年九月至十二月以问卷调查方式进行，第二阶段的问卷内容是依据第一阶段收集到的意见而编制。此阶段的抽样调查对象较为广泛，包括当区政府官员（即民政事务处、社署、教统局人员等）、区议员、校长及非政府机构代表。收回和经分析的有效问卷共有 614 份。为确保观察和分析结果正确可靠，研究员在二零零七年二月十日安排了一个汇报会，让参与是次研究的被访者核证观察和分析结果。当日共 63 人出席，他们分别来自各区的政府部门、区议会、分区委员会、学校、商界及非政府机构。汇报会不单确立研究所搜集的基本资料正确，亦肯定观察结果是地区普遍的现象。

「从受助到自强」 一 概念

贫穷往往被认定为社会问题，并需要制订合适方案去处理。此项研究并非采用问题为本的做法，而是应用「社区自强」概念。「社区自强」是运用社区能力去共同了解社区需要及挑战、动员社区资源（包括人力、社会、财政及环境）有效地响应这些挑战，及提升社区功能去面对未来挑战。故此，本研究的重点并不是评核个别计划或解决贫穷问题的方案的成败，而是搜集地区在推行及协调扶贫工作的良好做法，让各区日后在推行地区为本的扶贫工作时作参考之用。

地区扶贫工作 - 现况概览

地区扶贫工作没有一个特定模式，现时各区按照其社区特色去设计和策划地区扶贫策略及相关活动。透过检阅十八区地区扶贫扶工作、访问三

个试点地区的决策者及服务提供者和搜集各区对地区扶贫工作的看法及经验，现时各区以「地区为本」的模式所推行的扶贫工作总结如下：

- **对「扶贫」的理解：**三个试点区对扶贫工作的观念一致，认为扶贫工作不应只是一项「派钱」的工作，反之以自力更生才是正确工作方向。此外，扶贫工作不单只限于福利工作层面，应该包含更广泛的范畴，包括教育、就业、住屋、民生等各方面。
- **策划：**调查显示，现时有 10 个地区已订立地区扶贫工作的目标、方向与策略，各区多以跨代贫穷、自力更生及和谐社区作为扶贫重点工作，每个地区均采用不同方法去订出服务优次，包括在区议会中讨论、参考过去成功例子、举行地区圆桌会议等。在订立地区工作目标时，各区亦先会了解地区贫困人士的需要，最常用方法是参考地区数据、进行社区需要调查、搜集地区人士意见等。纵使有部份地区已订定清晰的扶贫目标，但仍有地区人士及服务提供者不清楚这些目标，以至在地区推行扶贫服务时，未能完全衔接地区扶贫目标及策略。
- **推行：**「服务为本」是地区扶贫工作常用方法，即地区团体、非政府机构、政府部门、学校按地区贫困人士的需要，在地区上筹办各式各样与扶贫有关的服务，服务形式有现金/物质支持、就业服务，专为贫困人士提供的活动、推行试验及短暂性质服务达致政策倡导的效果、将现有活动整理为与扶贫有关的活动等。由于地区活动种类繁多，被访者觉得部份服务无论在形式或种类上都很近似。各项活动的经费除了来自区议会、政府部门及地区商界人士资助外，地区亦会发掘其它地区资源，如善用义工、发掘贫困人士强项、引入区外资源(包括邻近较富裕屋苑的居民)、推动工商界的参与等。在资源分配方面，地区会偏向资助具长远效益而非单次性的活动；同时亦会鼓励申请者提交鼓励跨界别合作的试验计划。有申办的团体亦认为现时申请拨款的程序仍可进一步简化。
- **参与：**地区人士十分投入筹划各项扶贫活动，他们亦主动参加与扶贫有关的地区会议及研讨会，并在会议上积极发表意见。调查显示，现时共有 13 个地区设立与扶贫有关机制，这些机制是按地区特色、服务需要，地区架构及地理因素等而决定运作模式。地区一般设有 1-4 个有关机制，各委员会参与人数约 6 人至 300 人。这些机制的功能包括讨论地区扶贫方向与策略、咨询地区人士对扶贫看法、分配地区资源、筹划扶贫服务等。虽然各区按地区特色而设立这些机制，但仍有地区人士认为这些机制是有重叠。

影响社区自强的六大因素

应付逆境能力：总结三个试点地区扶贫工作的成功经验及参考量化研究分析结果，地区在应付逆境过程中，主要是具备下列三大基本因素：

- **因素一 - 明确目标**：地区扶贫是一项长远而须不断深化的工作，不可单靠举办数次服务便可将情况改善。因此，以地区为本的扶贫工作需订出明确的扶贫目标及服务策略，并且需要广泛让地区领袖、服务提供者、政府官员等知悉这些目标与策略。
- **因素二 - 以民为本**：地区扶贫工作的重点是响应社区贫困人士的真正需要。故此，首要工作是要建立有效的系统及方法去搜集地区数据及评估贫困人士的需要。
- **因素三 - 地区参与**：地区扶贫工作需要社区共同承担，不可单靠政府部门独力处理。因此，地区需要设立平台让有关人士（包括商界人士）参与讨论，订立地区扶贫目标与策略，以及筹划各项扶贫计划。

提升社区功能：上述三项基本因素是地区推行扶贫工作的基础，若要进一步提升社区功能去面对日后的挑战，下列三项因素是不可缺少：

- **因素一 - 目标与行动须互相衔接**：在订立地区扶贫目标及策略的同时，亦要确保服务计划及分配地区资源的准则与这些目标及策略衔接。
- **因素二 - 计划须响应社区需要**：在了解地区贫困人士需要的同时，我们应特别顾及较少接触社区的人士/家庭，尤其是一群没有领取综援的贫困人士 / 家庭。
- **因素三 - 地区机制须互相协调**：在地区设立不同平台让社区人士参与的同时，亦要协调这些机制的功能及确保它们的效率。

实践「地区为本」扶贫工作的建议步骤

以地区为本作为扶贫工作是一个过程，当中包括了解需要、订定方向、推行筹划服务及评估成效四个主要步骤。本研究依据现时各区扶贫工作的经验及良好做法，归纳出一份有关地区为本扶贫工作的清单，让

决策者、地区领袖、商界和服务提供者检视在规划和推行地区扶贫工作时可作参考。有关清单将列出「地区为本」的四个主要步骤及十项重点范围：

步骤一：了解需要

进行全面分析及加深了解地区需要

重点一 - 分析社区资料：地区已有一套有系统方式去收集社区数据。若要加深了解地区的贫困问题及其成因，除了将重点放在收集地区数据，地区亦需要把地区数据、社区需要调查结果、地区人士意见等资料整合，并进行详细及多角度的质性与量性分析，以便剖析地区贫穷现象，找出构成贫穷的核心成因，让地区人士更掌握地区贫穷状况及因由，从而订出更有效的地区扶贫方向。

步骤二：订定方向

制订支持弱势社羣的目标与策略，使行动计划和预算均能配合地区发展计划，并检讨地区协调机制的角色和功能。

重点二- 设立社区参与平台：要让社区团体和商界参与资源运用和地区规划事宜，才可有效推行地区扶贫服务。在订定地区扶贫目标与策略的过程，可举办圆桌会议或研讨会，让地区人士深入讨论贫困人士需要及提出建议方案。此外，亦可考虑运用这些平台向社区人士及服务提供者介绍地区扶贫的方向与策略，以便他们在筹划活动时作出配合。

重点三 - 检视现有机制的运作：地区协调机制无论在性质及运作上都各有不同。采用地区为本的方法并不是要强迫所有地区采用某一个特定架构，而是希望减少这些平台出现重叠的机会。为免地区人士对功能相近的会议产生混淆，地区应检讨现行机制的作用以避免类似机制出现重叠的情况，以及找出最有效的机制去推动地区扶贫工作。

重点四 - 加强地区协调工作：应付贫穷问题并非单靠一个部门或机构便可以处理。为确保有效地推行地区扶贫工作，必须加强部门与服务提供者间的互相协调。此外，亦需要清晰界定民政事务专员与社会福利专员在地区扶贫工作上的角色。

重点五 - 连贯计划与行动：订定目标与策略可让决策者及地区人士有一个明确及清晰的地区扶贫方向。除了注重制订地区目标策略外，亦必须在分配地区资源及筹办活动的过程中，确保推行各项活动能充分配合已订定的地区目标与策略，使地区活动能有效响应贫困人士，直接惠及弱势社羣。因此，决策者在订定资源分配准则时，必须先清楚了解地区目标；服务提

供者需要先了解地区扶贫方针后，按目标与策略去订出相关扶贫活动。

步骤三：筹划服务

配合扶贫人士需要及接触难以接触的社羣

重点六 - 接触难以接触的社群：为了解及接触社会上的弱势社羣，地区可研究在贫困的社区成立专责队伍的可行性。此外，亦可考虑每年举行一次大型地区层面的家访活动，以加强接触居住在公共屋邨及私人楼宇的贫困家庭。

重点七 - 筹划具针对性扶贫活动：地区上除了一些基本及恒常的服务外，地区团体可以针对贫困人士的需要，推行试验计划或以跨界别协作模式筹划服务，而活动内容则可包括配合地区经济发展的元素、创造就业机会、发掘弱势社羣的优点和潜能等。

重点八 - 检视资源分配模式：在符合拨款机构规定的情况下，决策者可检视财政分配模式，包括区议会在新任期开始时，可拟订较长期的计划配合地区扶贫工作，让区议员按年分配款项时用作参考。此外，区议会可及早计划每年的财政预算，以便预留更多时间推行服务。这种做法更有效运用社区信息。

重点九 - 简化资源分配程序：地区较为关注的事情，并不在于获分配多少款项作举办扶贫活动之用，而是服务提供者使用这笔款项时，会否出现太多规限，影响推动具创新意念的服务。为进一步鼓励服务提供者善用地区资源，区议会和其它资助团体可以在须要审慎运用公帑的原则下，考虑检讨现有运用公帑的规定，以加强资源调拨的弹性。

步骤四：评估成效

确保地区扶贫工作达致预期效果及检讨地区扶贫目标及策略

重点十 - 定期检讨工作表现：现时地区个别服务计划已有清晰的成效指针，但这类监察方式只是用作评估单项活动的成效，而看不到整体地区工作表现。故此地区需要按扶贫工作目标及策略，订出全区的扶贫成效的指针，并且定期作出评估。

总括而言，是次研究主要是搜集各区推动及协调扶贫工作的良好做法，而在研究报告已详细罗列地区扶贫工作经验，包括 18 区的扶贫目标、方向及机制（第二章，段 2.2 至段 2.6）及三个试点地区的工作模式（第三章，段 3.9 至段 3.16）。相信这些宝贵经验有助各区推行扶贫工作时作参考

之用。

事实上，地区扶贫工作涉及范围相当广阔，在地区层面，首先要透彻了解贫困人士需要及地区贫穷的成因，并根据这些需要而订出明确及清晰的扶贫目标及策略；过程中，必须确保有足够途径让地区人士参与讨论及发表意见。此外，策划扶贫活动时，服务提供者须与地区扶贫目标及策略吻合。在活动推行过程，需要顾及一群难以接触的贫困人士及家庭。为确保地区扶贫工作达致预期效果，必须按地区目标而订出全区的扶贫成效的指针，并且定期作出评估。当然，扶贫工作不可单靠地区力量去应付，亦需要中央政府的支持及配合。因此，中央政府的参与是不可缺少。虽然是次研究重点并非集中了解中央与地区在扶贫工作的角色及协调，但这个课题是值得进一步作出深入探讨。

实践地区为本扶贫工作的清单

